Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11801
27 janvier 2009

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

Avis de commission[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Kimmo SASI, Finlande, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite vivement du rapport de M. Wolfgang Wodarg sur les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire, et l'érosion du monopole étatique du recours à la force. Non seulement il tombe à point nommé, mais il traite aussi avec pertinence de nombreux problèmes politiques importants, tels que la perte d'autorité des Etats, l'affaiblissement du contrôle démocratique et du principe de responsabilité, l'impunité et les conflits d'intérêts inhérents au fonctionnement de ces sociétés. Les amendements proposés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme appuient et renforcent le point de vue critique adopté par la commission des questions politiques et visent à clarifier et à compléter certaines dispositions du projet de recommandation au plan juridique.

B. Propositions d'amendements du projet de recommandation

Amendement A (au projet de recommandation)

Au paragraphe 6 du projet de recommandation, remplacer la deuxième partie de la première phrase et le début de la seconde («… il semble difficile de chercher à les interdire. Il est, cependant,…») par le texte suivant:

> *«les Etats devraient tout mettre en œuvre pour conserver et reprendre la maîtrise complète des activités des SPMS, qui devraient être aussi limitées que possible afin d'éviter l'érosion du monopole étatique sur le recours à la force ou, le cas échéant, de le rétablir. Il est…».*

Amendement B (au projet de recommandation)

A la fin du paragraphe 6 du projet de recommandation, ajouter la nouvelle phrase suivante:

> *«Le cadre juridique devra dûment prendre en compte les différences importantes entre les sociétés privées à vocation militaire et celles à vocation sécuritaire.»*

Amendement C (au projet de recommandation)

Au paragraphe 8 du projet de recommandation, à la première phrase, remplacer les mots «sont tenus de respecter les dispositions générales du droit humanitaire international» par les mots «sont tenus de respecter avant tout la législation du pays dans lequel ils opèrent mais aussi les dispositions générales du droit humanitaire international».

---

1. Voir Doc. 11787 présenté par la commission des questions politiques.

Amendement D (au projet de recommandation)

A la fin du paragraphe 13.15 du projet de recommandation, ajouter la phrase suivante:

> *«Il est entendu que cette autoréglementation complète mais ne remplace pas le contrôle de légalité exercé par les organes publics compétents chargés de l'application de la loi, qui doivent être automatiquement saisis lorsqu'une violation est détectée grâce aux mécanismes d'autoréglementation proposés.»*

C. Exposé des motifs, par M. Kimmo Sasi

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite vivement du rapport de M. Wolfgang Wodarg sur les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire, et l'érosion du monopole étatique du recours à la force. Non seulement il tombe à point nommé, mais il traite aussi avec pertinence de nombreux problèmes politiques importants, tels que la perte d'autorité des Etats, l'affaiblissement du contrôle démocratique et du principe de responsabilité, l'impunité et les conflits d'intérêts inhérents au fonctionnement de ces sociétés: leurs profits dépendent de la durée des conflits.

2. Le rapport porte aussi sur un grand nombre de questions juridiques relevant des droits internationaux humanitaires et des droits de l'homme, du droit constitutionnel, du droit pénal national et international, ainsi que de plusieurs domaines du droit privé national et international (droit des contrats et responsabilité civile, droit des sociétés et droit du travail, conflit). Je tiens à souligner d'emblée que ni le rapport de la commission des questions politiques ni le présent avis ne peuvent couvrir toutes ces questions de manière satisfaisante, et je suis donc extrêmement favorable à la proposition – qui figure dans le projet de recommandation – visant à ce que le Comité des Ministres se saisisse de cette question et élabore un instrument juridique complet dans ce domaine. Il est nécessaire à mes yeux que cet instrument soit contraignant; il pourrait donc, par exemple, prendre la forme d'une convention-cadre, qui devrait être ouverte à la signature aussi de pays non membres du Conseil de l'Europe. Une distinction claire doit y être faite entre les sociétés privées à vocation militaire et celles à vocation sécuritaire nationale.

3. Je dois hélas partager le point de vue de M. Wolfgang Wodarg selon lequel il est probablement trop tard pour interdire purement et simplement les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire. Pourtant, il devrait être encore possible de revenir en arrière ou de reconquérir au moins un bout du terrain déjà perdu par les Etats – si je puis me permettre cette image militaire. Ne soyons pas défaitistes! Tous les Etats ont le devoir de garantir la sécurité de leurs citoyens, en tant qu'obligation de droits de l'homme. Bien remplir ce devoir est aussi la meilleure manière de rendre superflues les SPMS!

4. Je m'inscris en faux contre l'affirmation de l'exposé des motifs[2] selon laquelle le développement des SPMS peut s'expliquer par «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». Même si certains néolibéraux considèrent que l'Etat ne doit pas continuer à s'occuper des grandes infrastructures telles que l'éducation et la protection sociale, la sécurité intérieure et la sécurité extérieure font partie de ses prérogatives essentielles, au même titre que la justice rendue par l'intermédiaire du système judiciaire et les relations internationales assurées par la diplomatie, et ce y compris dans la conception libérale classique de l'Etat veilleur de nuit.

5. Je ne suis pas non plus d'accord avec la prémisse du rapporteur selon laquelle le recours aux SPMS permettrait «d'accroître les moyens limités dont [les gouvernements] disposent en raison des budgets défense réduits»[3]. Lorsque des prestations de services de sécurité privée et militaire sont confiées par l'Etat à des sous-traitants privés, le contribuable supporte la charge non seulement du coût effectif de la rémunération et de l'équipement des «soldats» privés (ou mercenaires) sur lesquels porte le marché, mais aussi les marges bénéficiaires considérables de la société contractante et d'autres intermédiaires. Si une partie de ces dépenses peut être réduite en payant le personnel au rabais et/ou en étant moins regardant sur ses qualifications et sur la qualité de l'équipement, les économies ainsi réalisées ont aussi un coût, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations et les risques de dérapage potentiellement dangereux non seulement en termes de destructions matérielles mais aussi de pertes en vies humaines.

2. Paragraphe 22.3.
3. Paragraphe 22.2.

6. L'Assemblée devrait donc avoir le courage d'envoyer un signal politique clair en affirmant que la croissance exponentielle des SPMS, qui empiètent sur les fonctions régaliennes des Etats et ne sont pas en accord avec les trois valeurs essentielles du Conseil de l'Europe que sont la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, doit être contenue et ces sociétés ramenées concrètement sous le contrôle des Etats.

7. Pour élaborer de bonnes réglementations et encadrer suffisamment les activités des SPMS, il est utile de faire la distinction entre les services de type militaire et ceux de type policier, la prestation étant, dans le premier cas, souvent fournie à l'étranger (dans un pays différent de celui du siège de la société) et, dans le second, sur le territoire national. Le rapport de la commission des questions politiques traite principalement des services de type militaire ou – appelons un chat un chat – des activités de mercenaires. Les services de type policier des SPMS soulèvent d'autres problèmes juridiques, même s'il existe entre les deux des zones grises et des points communs. Ils méritent autant d'attention de la part du Conseil de l'Europe, mais ils doivent être traités de manière distinctive. En réalité, alors que les activités des mercenaires sont un problème mondial dont l'ONU s'est chargée pour le meilleur ou pour le pire, la question de l'externalisation des fonctions classiques de police auprès de sociétés de sécurité privées relève très largement de la compétence de chacun des pays européens auxquels s'appliquent les mêmes normes en matière de droits de l'homme et de primauté du droit. La privatisation de services de type policier est donc un sujet qui se prête particulièrement bien à des mesures de coordination et d'harmonisation dans le cadre du Conseil de l'Europe.

8. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme insiste sur le risque d'impunité soulevé au paragraphe 7 du projet de recommandation. Il ne fait pas de doute que des employés de SPMS se sont rendus coupables de violations graves des droits de l'homme[4] mais il est très difficile, pour ne pas dire impossible, de les traduire en justice en raison de la complexité des relations contractuelles et diplomatiques (entre les SPMS et leur personnel, entre les SPMS et le pays où elles ont leur siège, souvent via des intermédiaires, et entre le pays du siège et le pays où sont déployées les forces). Surtout, toute clause de non-responsabilité figurant dans un contrat est nulle et non avenue parce que dans les faits, ce type de clause porte préjudice à des tiers (les victimes des violations). La commission entend traiter la question de l'impunité des employés de SPMS dans le rapport sur l'impunité en Europe qu'elle doit présenter lors de la partie de session de l'Assemblée de juin 2009, dans le cadre du débat périodique sur la situation des droits de l'homme en Europe.

_____

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Renvoi en commission: Renvoi n° 3370 du 1er octobre 2007.

Avis approuvé par la commission le 26 janvier 2009

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin.

4. Voir Amnesty International, «Comments on the Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to the operations of private military and security companies during armed conflict», 14 octobre 2008, AI Index IOR 30/010/2008.