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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2583 (2025)[1]

Faire face aux risques que les mercenaires et les entreprises militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains et l'État de droit: un appel en faveur d'une réglementation globale

Assemblée parlementaire

1. On observe, depuis le début du XXIe siècle, en particulier dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, une participation accrue à des opérations militaires d'acteurs non étatiques, tels que des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP), des mercenaires et des combattants étrangers. Bien que ces entités soient clairement distinctes les unes des autres, et même s'il arrive souvent que le déploiement d'EMSP serve des objectifs légitimes, l'Assemblée parlementaire note avec inquiétude l'insuffisance de la réglementation internationale pour régir leurs activités, ce qui a une incidence négative sur le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

2. Après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie le 24 février 2022, des entreprises militaires privées russes, dont l'existence même est interdite par le droit russe, comme les groupes Wagner et Redut, ont commis de nombreux actes de torture et des exécutions extrajudiciaires, y compris des exécutions de masse, de prisonniers de guerre et de civils ukrainiens, et mené des attaques ciblées contre des infrastructures civiles. Dans la droite ligne de ses précédentes résolutions, notamment la Résolution 2556 (2024) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée considère que la Fédération de Russie porte l'entière responsabilité internationale de ces actes, compte tenu de ses liens reconnus avec le groupe Wagner et du soutien financier et opérationnel qu'elle lui a apporté pendant sa participation à la guerre, notamment l'utilisation de condamnés graciés comme combattants et la coordination sur le terrain avec les forces régulières. Elle observe en outre qu'il convient de distinguer ces «entreprises militaires privées russes» des EMSP, qui sont enregistrées et agissent dans le cadre juridique de leur État d'origine.

3. L'Assemblée rejette fermement les déclarations de hauts représentants de la Fédération de Russie, qui qualifient de «mercenaires» les membres de la Légion internationale pour la défense territoriale de l'Ukraine. L'Assemblée estime que, en vertu du droit international et du droit international humanitaire, les membres de la Légion internationale pour la défense territoriale de l'Ukraine doivent être clairement considérés comme des membres des forces armées de l'Ukraine et bénéficier à ce titre de la pleine protection juridique et humanitaire accordée aux combattants licites. L'Assemblée réaffirme son soutien total en faveur de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues.

4. L'Assemblée réitère sa préoccupation exprimée dans la Recommandation 1858 (2009) «Sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire et érosion du monopole étatique du recours à la force» au sujet de l'érosion de l'autorité des États, du recul du contrôle démocratique et de la dilution des responsabilités, ainsi

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2025 (4e séance) (voir Doc. 16092, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Andrea Orlando). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2025 (4e séance).
Voir également la Recommandation 2289 (2025).

que de l'impunité des auteurs de violations des droits humains qui résultent du recours croissant à des EMSP. Elle avait également souligné que d'éventuels conflits d'intérêts pourraient apparaître puisque les EMSP ont tout à gagner à prolonger les conflits pour accroître leurs profits.

5. Malgré l'adoption du Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés, qui résume les obligations juridiques en vertu du droit international en vigueur et décrit les bonnes pratiques relatives aux activités des EMSP, et la création par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense, l'Assemblée note avec inquiétude que le paysage réglementaire en la matière reste limité.

6. En dépit d'allégations répétées de violations graves des droits humains ou du droit humanitaire et de crimes commis par le personnel des EMSP, le vide réglementaire existant empêche souvent les victimes d'obtenir réparation ou de demander justice. Certains États font délibérément appel à des EMSP pour dissimuler leur participation à des conflits. Le déploiement d'EMSP permet aux États de mener des opérations militaires sans se soumettre au droit de regard du public ni au processus d'approbation requis pour le déploiement des forces armées régulières, ce qui supprime l'un des contrôles démocratiques essentiels du recours à la force. Étant donné que les EMSP fonctionnent comme des sociétés privées, leurs activités échappent souvent au contrôle public et ne sont pas soumises à la même chaîne de commandement ni aux mêmes procédures disciplinaires que les forces armées régulières. Les intérêts de ces entreprises risquent donc de l'emporter sur l'intérêt général dans certains domaines politiques sensibles.

7. Dans les États dotés d'institutions fragiles, le déploiement d'EMSP peut saper davantage l'autorité étatique, ce qui contribue à l'érosion de l'État de droit et de la gouvernance démocratique.

8. L'Assemblée partage les préoccupations du Groupe de travail des Nations Unies 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, qui constate que les violations commises par les mercenaires et les acteurs liés au mercenariat prennent de l'ampleur et de l'intensité, tandis que l'obligation de rendre des comptes reste pratiquement inexistante.

9. L'Assemblée reconnaît par ailleurs la participation croissante des EMSP aux missions humanitaires pour assurer la sécurité des organisations non gouvernementales et des organisations internationales. L'intensification des problèmes de sécurité dans les zones de conflit et la capacité limitée de certains États à fournir une protection adéquate au personnel humanitaire augmentent la demande de prestataires militaires et de sécurité privés, qui offrent à leurs clients un accès à une expertise spécialisée, une flexibilité et un déploiement rapide. Néanmoins, la participation des EMSP aux missions humanitaires brouille la distinction entre les acteurs militaires et humanitaires. Cette confusion peut avoir une incidence négative sur la neutralité et l'indépendance perçues du travail humanitaire, et entamer la confiance des communautés locales.

10. L'Assemblée note que les règles existantes du droit international coutumier en matière de responsabilité des États, telles que codifiées dans les articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États pour des faits internationalement illicites, fixent un seuil élevé pour l'attribution d'actes commis par des acteurs non étatiques aux États eux-mêmes, exigeant l'exercice, par les États, d'un «contrôle effectif» sur les acteurs non étatiques en question.

11. Pour traiter ces questions, il faut des cadres réglementaires internationaux et nationaux solides afin de garantir que les activités des EMSP sont conformes aux principes démocratiques et qu'elles respectent les droits humains. L'Assemblée réaffirme donc que seul un instrument juridiquement contraignant pourrait permettre aux États de gérer efficacement le secteur des EMSP, et d'atténuer les risques de violations des droits humains et d'érosion de la démocratie que présente le fonctionnement non réglementé de ces entreprises. En attendant l'adoption d'un tel instrument, l'Assemblée rappelle aux États leurs obligations positives existantes en vertu du droit international des droits humains pour l'octroi d'autorisations aux EMSP, la conclusion de contrats avec ces dernières, leur utilisation et leur déploiement.

12. L'Assemblée considère que, en vertu du droit international des droits humains, les éléments suivants devraient être considérés comme des exigences minimales imposées aux États lorsque ces derniers accordent des autorisations à des EMSP ou concluent des contrats avec elles, en utilisent ou en déploient:

12.1. adopter une législation qui réglemente les EMSP, y compris des critères d'autorisation et d'enregistrement, et des dispositifs de contrôle, et mette en place des mécanismes spécifiques pour responsabiliser les EMSP et leur personnel en cas de violations des droits humains;

12.2. exiger des EMSP qu'elles respectent les normes internationales applicables aux entreprises et aux droits humains, telles que les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et la norme ISO 26000:2010 (Lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale);

12.3. vérifier les antécédents des membres du personnel des EMSP, les former, les instruire et les superviser, en particulier lorsqu'il s'agit de contrats de services qui impliquent le recours à des mesures coercitives, telles que des opérations de combat, la garde ou le transport de prisonniers et la conduite d'interrogatoires;

12.4. exiger qu'une évaluation de l'impact sur les droits humains soit réalisée avant d'autoriser les opérations des EMSP;

12.5. mettre en place un cadre juridique efficace qui permette de mener des enquêtes rapides, transparentes et impartiales sur toute allégation de violation des droits humains commise par des EMSP lorsque celles-ci sont enregistrées dans l'État, opèrent sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction, ou sont employées par cet État, et offrir aux victimes des moyens de réparation adéquats;

12.6. prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence à l'égard de crimes commis par leurs ressortissants qui font partie du personnel des EMSP déployées dans d'autres États, indépendamment du fait que ces EMSP soient enregistrées ou employées par l'État en question, ou qu'elles opèrent sur un territoire contrôlé par cet État;

12.7. exiger des EMSP qu'elles souscrivent une assurance suffisamment élevée pour permettre aux victimes de violations des droits humains commises par ces entreprises d'être indemnisées de manière adéquate;

12.8. fournir régulièrement une formation et des instructions appropriées au personnel des EMSP sur le respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire;

12.9. exiger des EMSP qu'elles mettent en place des politiques internes de protection des droits humains et des mécanismes de conformité;

12.10. publier des informations sur les marchés publics relatifs aux services des EMSP, ainsi que sur les allégations de violations des droits humains et leurs conséquences, afin de faciliter le contrôle externe;

12.11. exiger des EMSP enregistrées ou opérant sur leur territoire qu'elles adhèrent au Code de conduite international des entreprises de sécurité privées et qu'elles approuvent le Document de Montreux.

13. L'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait:

13.1. à ratifier la Convention internationale des Nations Unies contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires;

13.2. à approuver le Document de Montreux.

14. L'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

14.1. à diriger et à coordonner activement le groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée des Nations Unies, en proposant un calendrier concret et des engagements destinés à accélérer l'élaboration et l'adoption d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des EMSP;

14.2. à promouvoir une approche de la question des EMSP axée sur les droits humains;

14.3. à préparer un instrument contraignant destiné à réglementer les relations des États avec les EMSP et à définir des normes minimales pour l'activité de ces entreprises, conformément à la présente résolution.