

**Le Document de Montreux sur les entreprises militaires
et de sécurité privées**

**Rapport de la Conférence régionale en
Afrique francophone et lusophone**



Le Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées

Rapport de la Conférence régionale en
Afrique francophone et lusophone



République du Sénégal



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

Le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, le gouvernement sénégalais, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS) ainsi que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) ont organisé la première Conférence régionale en Afrique sur le Document de Montreux les 3 et 4 juin 2014 à Dakar (Sénégal). Celle-ci a réuni les représentant(e)s de seize (16) Etats francophones et lusophones, d'organisations régionales et internationales ainsi que des experts sur les questions liées aux entreprises militaires et de sécurité privées. Ce rapport vise à présenter un résumé analytique des échanges. Il a été préparé par le DCAF à la demande du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, avec le soutien du CHEDS.

Le DCAF est une fondation internationale dont la mission est d'aider la communauté internationale dans la poursuite de la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre développe et promeut des normes et standards, effectue des recherches stratégiques sur mesure, identifie les bonnes pratiques et recommandations pour promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, et fournit des programmes d'assistance pratique et des conseils au niveau domestique.

Consulter notre site Internet : www.dcaf.ch

Publié par DCAF
PO Box 1361
1211 Genève 1
Suisse

© 2015 Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées

Design : minimum graphics
Image de couverture © rolandhopor

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des rédacteurs et ne reflètent, en aucune façon, les points de vue des institutions visées ou représentées au sein dudit rapport.

Table des matières

Préface	v
Résumé exécutif	1
1. Introduction	3
2. Concepts et définitions	5
2.1 Le Document de Montreux	5
2.1.1 Processus et portée du Document de Montreux	5
2.1.2 Entreprises militaires et de sécurité privées : définitions	6
2.1.3 Entreprises militaires et de sécurité privées : des mercenaires ?	7
2.1.4 Ce que le Document de Montreux est	7
2.1.5 Ce que le Document de Montreux n'est pas	10
2.2 Le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées	11
2.3 Le projet de convention internationale	12
3. Les défis de la mise en œuvre du Document de Montreux en Afrique	13
3.1 Cadre juridique national flou et faiblement mis en œuvre	13
3.2 Procédure d'autorisation et de licences	15
3.3 Usage de la force et détention d'armes	16
3.4 Formation du personnel et des cadres dirigeants	16
3.5 Contrôle du respect des prescriptions et responsabilité	17
3.6 Applicabilité extraterritoriale de la réglementation des EMSP	18
4. Réalités régionales et défis liés aux opérations des EMSP et ESP	19
4.1 Le secteur de la sécurité privée en Afrique francophone et lusophone	19
4.1.1 Emergence du secteur de la sécurité privée	19
4.1.2 Caractéristiques du secteur de la sécurité privée	21
4.2 EMSP et conflits armés	24

4.3	EMSP et ressources naturelles	25
4.4	EMSP et sécurité maritime	26
5.	Pistes de réflexion et de suivi	28
5.1	Avoir une meilleure connaissance du contexte	28
5.2	Favoriser l'appropriation	28
5.3	Contribuer à la mise en œuvre	30
6.	Conclusions et recommandations	31
7.	Annexes	33
7.1	Le Document de Montreux en bref	33
7.2	Liste des participants au Document de Montreux	42
7.3	Conclusions des Présidents de la Conférence de Montreux +5	45
7.4	Agenda de la Conférence régionale sur le Document de Montreux	50
7.5	Liste des participants à la Conférence régionale sur le Document de Montreux	53

Préface

Les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) jouent un rôle croissant sur le continent africain. Cependant, la nature et le rôle exact de cette industrie restent méconnus. Aussi, compte tenu de cet état de fait, le contrôle efficace de leurs activités au niveau national est difficile. Lorsque leurs opérations ne sont pas encadrées et contrôlées efficacement, elles peuvent avoir un impact majeur sur la sécurité de l'Etat et des citoyens. C'est dans ce contexte que le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, le gouvernement sénégalais, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS) ainsi que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) ont organisé la première Conférence régionale en Afrique sur le Document de Montreux. Celle-ci a réuni seize (16) Etats francophones et lusophones. Le premier objectif de la Conférence était au niveau politique : sensibiliser le public aux enjeux régionaux liés aux entreprises militaires et de sécurité privées, afin d'élargir le cercle des Etats soutenant le Document de Montreux. Le second était au niveau opérationnel : clarifier les défis et identifier des moyens pour renforcer les capacités au niveau national et régional afin d'aborder globalement la question des EMSP.

Comme en témoigne ce rapport, les discussions liées aux opérations des EMSP dans la région ont mis en exergue l'existence d'un secteur émergent de la sécurité privée au niveau domestique, qui est souvent peu, voir pas réglementé. Il est apparu que les gouvernements, parlements nationaux et même la société civile méconnaissent l'ampleur du secteur (taille des entreprises, services proposés), ses caractéristiques (profil des dirigeants par exemple), ses objectifs et missions. En même temps, les implications de ce phénomène pour la sécurité humaine sont peu considérées et il est difficile, en l'absence de débat public, d'aborder les défis de ce secteur au niveau national.

En soulignant un nombre important de défis et d'obstacles, la Conférence régionale a été perçue par les participants comme un « signal d'alerte ». On retrouve ici toute l'importance du Document de Montreux en tant que processus qui vise à encourager le dialogue entre les Etats, l'échange d'expériences vécues et la recherche de moyens concrets pour promouvoir les bonnes pratiques. Il s'agit de susciter la volonté politique des Etats afin qu'ils maintiennent le dialogue et qu'ils soutiennent le Document de Montreux. Pour cela, nous devons nous efforcer de continuer à renforcer ce soutien en Afrique. Les discussions ont montré différentes

manières de travailler ensemble pour dépasser ces obstacles. Etant donné le niveau élevé des participants et la grande diversité des compétences réunies à Dakar lors de cette Conférence régionale, il est possible d'atteindre ce but.

Toutefois, des partenariats stratégiques sont nécessaires pour aider à la mise en œuvre du Document de Montreux. Les bonnes pratiques internationales doivent aboutir à des solutions qui prennent en compte les différentes réalités politiques, culturelles et sécuritaires. Le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS), a vocation d'être un centre de formation qui se veut pôle d'excellence au sein de la communauté épistémique africaine, pour œuvrer à la diffusion des référentiels partagés dans les domaines de la défense et de la sécurité. Le DCAF vise à soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'Etat et ses citoyens, et son travail est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable. Avec leurs mandats complémentaires, ces deux structures peuvent travailler de concert à contextualiser et promouvoir le Document de Montreux pour une mise en œuvre au bénéfice des Etats africains et de la communauté internationale.

Docteur Alan Bryden,
Directeur adjoint
DCAF

Général de brigade aérienne Alain Péreira,
Directeur général
CHEDS

Résumé exécutif

Contexte

A Dakar, en juin 2014, le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, le gouvernement sénégalais, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) et le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS) du Sénégal ont organisé la première Conférence régionale sur les Entreprises militaires et de Sécurité privées (EMSP) en Afrique francophone et lusophone. Cette conférence a réuni des représentants de seize (16) Etats et d'organisations régionales et internationales ainsi que des experts sur les questions liées aux EMSP et au *Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés* (Document de Montreux).

Cette Conférence régionale s'inscrit en droite ligne de la Conférence de Montreux+5 qui avait permis d'identifier les obstacles majeurs auxquels se confrontaient les Etats participants audit Document. En effet, les participants ont fait référence à la majorité de ces obstacles, tout en les contextualisant et en offrant des pistes de suivi propres à la région.

Principaux sujets abordés

- Le Document de Montreux ne légitime ni ne condamne le recours aux EMSP.
- Le Document de Montreux n'est pas juridiquement contraignant : il ne s'agit ni d'une convention internationale, ni d'un traité mais d'une compilation des obligations juridiques internationales existantes.
- L'insuffisance de l'encadrement juridique et réglementaire des activités des EMSP au niveau national couplée à un manque de surveillance des activités de ces entreprises de la part des Etats – y compris à travers les procédures d'autorisation et de licences- sont une source d'inquiétude pour les Etats de la région.
- Les approches varient entre les Etats concernant l'autorisation de l'usage de la force et la détention des armes par les EMSP.

- La nécessité d’avoir une meilleure formation des agents des EMSP et de leurs dirigeants, basée sur le droit international a fait l’unanimité au sein des participants.
- Le secteur de la sécurité privée est en pleine expansion en Afrique francophone et lusophone, surtout au niveau domestique, mais l’étendue réelle du phénomène est peu connue.
- La Conférence régionale a été perçue comme un véritable signal d’alerte pour les Etats d’Afrique francophone et lusophone qui s’accordent sur la nécessité d’entamer un débat approfondi sur la thématique des EMSP, considérant notamment le rôle que ces entreprises peuvent jouer dans les situations de conflits armés et le recours accru aux EMSP dans un contexte de boom minier en Afrique et d’insécurité croissant au large des côtes de l’Afrique de l’Ouest. Dans ce cadre, le Document de Montreux et ses bonnes pratiques prennent toute leur valeur.

Pistes de suivi

Des pistes de suivi ont été proposées par les participants afin de continuer la réflexion engagée lors des deux jours de la Conférence régionale, à savoir :

- Avoir une meilleure connaissance du contexte et la nécessité de conduire un état des lieux du secteur de la sécurité privée en Afrique francophone et lusophone.
- Favoriser l’appropriation du Document de Montreux en expliquant son bien-fondé et en impliquant toutes les parties prenantes aux discussions.
- Engager les organisations régionales sur les questions de réglementation des EMSP.
- Contribuer à la mise en œuvre des obligations juridiques et des bonnes pratiques du Document de Montreux, en développant des outils pertinents facilitant la mise en œuvre (notamment à l’intention des législateurs) et l’adoption d’un cadre juridique au niveau national cohérent et permettant le contrôle des EMSP.

A Dakar, en juin 2014, le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, le gouvernement sénégalais, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) et le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS) du Sénégal ont organisé la première Conférence régionale sur les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) en Afrique francophone et lusophone. Cette conférence a réuni des représentants de seize (16) Etats et d'organisations régionales et internationales ainsi que des experts sur les questions liées aux EMSP et au *Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés* (Document de Montreux).

Parmi les cinquante et un (51) Etats participants au Document de Montreux, seuls quatre (4) sont Africains, à savoir l'Afrique du Sud, l'Angola (lusophone), l'Ouganda et la Sierra Leone. A ce jour, aucun Etat africain francophone n'a rejoint le Document de Montreux. Ceci en appelle à des interrogations diverses. Est-ce dû au manque d'information en Afrique francophone et lusophone sur les activités de ces EMSP ou à la connaissance insuffisante du phénomène de la privatisation de la sécurité – et parfois du domaine militaire ? Ces questions ont été abordées et discutées tout au long de la Conférence régionale, qui s'est également inscrite en droite ligne de la Conférence de Montreux +5, qui avait permis d'identifier les obstacles majeurs auxquels les Etats participants étaient confrontés lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre leurs obligations au niveau national.

Le Document de Montreux traite exclusivement d'EMSP et évite de faire une distinction entre les EMSP et les entreprises de sécurité privées (ESP), de façon à inclure toutes les sociétés qui fournissent des services militaires, des services de sécurité ou les deux à la fois. Cependant, les participants ont utilisé tour à tour EMSP ou ESP au cours de la Conférence régionale, en fonction du contexte. Ainsi, afin de reproduire aussi fidèlement que possible les débats et le contenu des présentations, ce rapport utilise les deux acronymes : EMSP et ESP. Toutefois, indépendamment de l'expression utilisée (EMSP ou ESP), il faut rappeler que, dans les situations de conflit armé, le droit applicable sera déterminé selon les circonstances et la nature des services fournis effectivement par les employés de ces entreprises.

Ce rapport vise à présenter un résumé analytique des échanges riches et constructifs qui ont eu lieu durant ces deux jours de Conférence. Il met en évidence les pistes

identifiées pendant les débats et les recommandations à mettre en œuvre par les différentes parties prenantes. Le rapport ne suit pas systématiquement l'ordre des sessions de l'agenda de la Conférence régionale et, afin de respecter les règles de Chatham House selon lesquelles la Conférence s'est déroulée, il n'attribue pas les interventions à des participants spécifiques. Cependant, le contenu du rapport est principalement basé sur les présentations des panélistes, des experts ainsi que des participants et, lorsque cela a été jugé utile par les auteurs, il est complété par d'autres sources d'information publiques.

Le rapport est divisé en cinq sections thématiques :

a. Concepts et définitions.

Le Document de Montreux aborde une thématique très spécifique, celle des EMSP. A de nombreuses reprises, des incompréhensions ou malentendus sur sa nature et ses objectifs, ainsi que sur les concepts se sont révélés. Cette section vise à les clarifier et, au besoin, apporter des éclairages sur les questions évoquées.

b. Les défis de la mise en œuvre du Document de Montreux en Afrique.

Cette section revient sur les obstacles identifiés par les participants. Les thématiques suivantes y sont abordées : le cadre juridique national, les procédures d'autorisation et de licences des EMSP et des ESP, les réglementations diverses concernant l'usage de la force et de la détention d'armes, les formations du personnel et des cadres dirigeants, le contrôle des activités des EMSP et l'application extraterritoriale de la réglementation ayant trait aux EMSP.

c. Réalités régionales et défis liés aux opérations des EMSP et ESP.

Cette partie met en avant les défis spécifiques liés aux EMSP/ESP en Afrique francophone et lusophone, en abordant les facteurs expliquant l'émergence du secteur de la sécurité privée dans la région. Cette section propose également un bref aperçu des EMSP/ESP dans la région, notamment concernant les clients et les services proposés par ces entreprises. Le rôle des EMSP /ESP dans les conflits armés, dans la lutte contre la piraterie maritime ainsi que la sécurisation des zones minières et des sites d'extraction de matières premières sont également abordés.

d. Pistes de réflexion et de suivi.

L'avant-dernière section permet de faire le point sur les propositions avancées par les différents intervenants au cours de la Conférence régionale et propose des pistes de suivi qui pourront être adoptées par les participants, aussi bien au niveau national, que régional et international.

e. Conclusions et recommandations.

Cette dernière section met en avant les principales conclusions et recommandations des rédacteurs de ce rapport. Elle peut servir de feuille de route pour le suivi de la Conférence régionale, ainsi que de document de référence et d'outil de plaidoyer pour une plus grande adhésion au Document de Montreux.

Les initiatives suisses pour réglementer les activités des entreprises militaires et de sécurité privées visent à trouver des solutions pratiques qui s'assurent que ces entreprises et leur personnel agissent dans le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Ces initiatives sont composées de deux piliers complémentaires: le Document de Montreux et le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (Code de conduite). Bien que complémentaires, ces initiatives sont indépendantes l'une de l'autre.

2.1 Le Document de Montreux

2.1.1 Processus et portée du Document de Montreux

Le Document de Montreux est le fruit d'une initiative intergouvernementale, lancée conjointement par le gouvernement suisse et le Comité international de la Croix-Rouge visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme lorsque les EMSP opèrent dans le cadre d'un conflit armé. Néanmoins, il vise également à fournir des conseils pratiques applicables à d'autres contextes, telles que les situations post-confliktuelles ou autres situations comparables¹.

Le Document de Montreux rappelle les obligations juridiques internationales pertinentes, notamment sous le droit international humanitaire et des droits de l'homme, qui incombent aux Etats en relation avec les activités des EMSP et de leur personnel, particulièrement dans les situations de conflit armé. Le droit international humanitaire régit la conduite des parties à un conflit armé. Si les EMSP en tant que telles ne sont pas tenues par l'obligation de respecter le droit humanitaire, leurs employés doivent le faire lorsque leurs activités ont un lien avec un conflit armé. Les droits de l'homme sont aussi applicables dans les situations de conflit armé. Si les EMSP comme entités juridiques ne sont pas liées par les droits de l'homme, ceux-ci imposent certaines obligations aux Etats pour protéger les individus contre la mauvaise conduite des EMSP.

Dès lors, il est fondamental que les Etats règlementent les EMSP et leurs activités, et ce également en dehors d'une situation de conflit armé. Le Document de Montreux propose donc un ensemble de règles et de bonnes pratiques qui concernent aussi bien les Etats contractants (qui contractent directement les services des EMSP), les

¹ Voir Document de Montreux, Préface, §5.

Etats territoriaux (sur le territoire desquels les EMSP opèrent) que les Etats d'origine (sur le territoire desquels les EMSP sont enregistrées).

Le Document de Montreux a été adopté par consensus en 2008 par dix-sept (17) Etats. Six ans plus tard, cinquante et un (51) Etats et trois (3) organisations internationales ont apporté leur soutien politique à l'initiative, dont quatre (4) Etats africains². Les participants au Document de Montreux fournissent un énorme corpus de bonnes pratiques représentant une variété de systèmes juridiques, ayant des degrés différents d'exposition au phénomène des EMSP.

Si le Document de Montreux s'adresse principalement aux Etats, les bonnes pratiques qui y figurent peuvent être aussi utiles pour d'autres entités, telles que les organisations internationales, les acteurs non gouvernementaux (tels que les ONG humanitaires), les entreprises qui mandatent les EMSP (telles que les entreprises minières et extractives), ainsi que pour les EMSP elles-mêmes³.

2.1.2 Entreprises militaires et de sécurité privées : définitions

Au cours des discussions, de nombreuses questions ont surgi quant à la terminologie utilisée par le Document de Montreux, à savoir les EMSP, et à sa différence avec la définition de la notion de mercenariat ou celle des entreprises de sécurité privées. Les chapitres qui suivent visent à clarifier ces concepts et les possibles malentendus générés par les différentes terminologies utilisées par différents textes.

Le Document de Montreux définit les EMSP comme « *des entités commerciales privées qui fournissent des services militaires et/ou de sécurité. Les services militaires et/ou de sécurité comprennent en particulier la garde armée et la protection de personnes et d'objets tels que les convois, les bâtiments et autres lieux; la maintenance et l'exploitation de systèmes d'armement; la détention de prisonniers; et le conseil ou la formation des forces locales et du personnel de sécurité local* »⁴.

Dans la pratique, les entreprises fournissent un large éventail de prestations, allant de services de nature spécifiquement militaire à des services qui relèvent clairement de la sécurité. Il est donc difficile de les catégoriser. En outre, du point de vue des conséquences humanitaires de leurs activités, la question n'est pas de savoir comment qualifier une entreprise, mais plutôt quels services précis elle fournit dans un cas particulier et quelles règles lui sont applicables. C'est la raison pour laquelle le Document de Montreux évite de faire une distinction stricte entre ces deux types d'entreprises et utilise l'expression générale « entreprises militaires et de sécurité privées » (EMSP), de façon à inclure toutes les entreprises qui fournissent des services militaires, des services de sécurité, ou les deux à la fois.

.....

² Afrique du Sud, Angola, Ouganda et Sierra Leone.

³ Document de Montreux, Préface, §8.

⁴ Document de Montreux, Préface, §9 a).

2.1.3 Entreprises militaires et de sécurité privées : des mercenaires ?

Le statut des membres du personnel des EMSP est déterminé par le droit international humanitaire, au cas par cas, en particulier selon les circonstances et la nature des fonctions qu'ils exercent. Dans la plupart des cas, les employés des EMSP ne sont pas des mercenaires. En effet, le mercenariat fait l'objet d'une définition juridique précise⁵ avec des critères que seule une proportion très limitée d'employés des EMSP remplit. La définition du mercenariat ne s'applique donc pas à la plupart des membres du personnel des EMSP, dans la mesure où la majorité d'entre eux ne sont pas engagés pour combattre dans le cadre d'opérations militaires, et où beaucoup sont des ressortissants de l'une des parties au conflit. En outre, il est difficile d'établir s'ils sont motivés par le désir d'obtenir un avantage personnel. Il est vraisemblable que ce n'est pas le cas de tous. Enfin, si certains prestataires de services privés sont réputés percevoir une rémunération très élevée, il serait toutefois difficile de vérifier si leur rémunération est nettement supérieure à celle des soldats. Cela étant, les employés des EMSP remplissent parfois les critères énoncés dans la définition du statut de mercenaire. Si tel est le cas, ils n'ont pas droit au statut de combattants ou de prisonniers de guerre dans un conflit armé international⁶.

2.1.4 Ce que le Document de Montreux est

Le Document de Montreux comporte deux parties : une première partie dédiée aux obligations juridiques internationales pertinentes des Etats en relation avec les EMSP, et une seconde partie dédiée aux bonnes pratiques relatives à la réglementation des EMSP.

Un rappel des obligations juridiques internationales pertinentes des Etats

Comme mentionné précédemment, le Document de Montreux n'est pas juridiquement contraignant ; il ne s'agit pas d'une convention ou d'un traité international, mais bien d'une compilation des obligations juridiques internationales existantes.

.....

⁵ L'article 47 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, définit le mercenaire comme « toute personne : a) qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé ; b) qui en fait prend une part directe aux hostilités ; c) qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette Partie ; d) qui n'est ni ressortissant d'une partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une partie au conflit ; e) qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit ; et f) qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État ». Se référer également à la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur l'élimination du mercenariat en Afrique, CM 817 (XXIX), Annexe II rev.1, Organisation de l'Unité Africaine, 3 juillet 1977 (Article 1er), ainsi qu'à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, 4 décembre 1989, UN Doc. A/RES/44/34.

⁶ Voir Document de Montreux, Questions et réponses, p41.

Le Document de Montreux souligne les responsabilités de trois types d'Etats :

- Les Etats contractants (pays qui mandatent des EMSP)
- Les Etats territoriaux (pays sur le territoire duquel les EMSP opèrent) et
- Les Etats d'origine (pays dans lesquels les EMSP sont basées)

D'autre part, le Document de Montreux rend compte des obligations juridiques internationales pertinentes de « tous les autres Etats ». Ainsi, les Etats de nationalité des employés des EMSP et des Etats tiers sont aussi pris en compte par le Document de Montreux.

Le Document de Montreux met en premier lieu l'accent sur l'obligation de tous les Etats de respecter et faire respecter le droit international humanitaire. Ainsi, les Etats :

- doivent garantir la diffusion du droit international humanitaire (et notamment auprès du personnel des EMSP par la voie de formation)
- ne doivent pas encourager ou prêter assistance à la commission de violations du droit international humanitaire par les membres du personnel des EMSP
- sont tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir ces violations par les EMSP
- doivent prendre des mesures pour faire cesser les violations du droit international humanitaire commises par les membres du personnel des EMSP
- doivent prendre des mesures pour réprimer les violations commises par les membres du personnel des EMSP, notamment par des sanctions pénales. Il faut rappeler que la sanction pénale est individuelle et que ce sont donc les individus qui peuvent être reconnus comme responsables des violations du droit international humanitaire

Les Etats doivent également mettre en œuvre leurs obligations au regard des droits de l'homme. Ils sont tenus, dans des circonstances spécifiques, de prendre les mesures appropriées pour prévenir la mauvaise conduite des EMSP et des membres de leur personnel, et le cas échéant, de mener des enquêtes et de garantir un recours effectif contre ladite mauvaise conduite des EMSP. Les Etats s'engagent également à enquêter, ou autrement si cela est approprié, à poursuivre, extraditer ou livrer les personnes soupçonnées d'avoir commis d'autres crimes au regard du droit international (tels que la torture, la prise d'otages etc).

Le Document de Montreux précise que les Etats contractants restent liés par leurs obligations au regard du droit international même s'ils recourent aux services d'EMSP pour réaliser certaines activités. Il rappelle en outre que la liberté des Etats

de sous-traiter des activités à des EMSP est soumise à certaines restrictions. Le fait que les EMSP soient des entreprises privées et non des autorités étatiques ne décharge en effet pas les Etats de leurs obligations internationales.

La conduite d'une EMSP peut, dans certaines circonstances, engager la responsabilité de l'Etat contractant. Ces circonstances sont l'exception plutôt que la règle, et en général, les Etats ne sont pas responsables des actes et des négligences d'entreprises privées ou d'individus. Toutefois, ces Etats peuvent être tenus responsables des violations du droit international commises par les EMSP ou par les membres de leur personnel lorsque ces violations sont imputables à l'Etat contractant conformément au droit international coutumier, en particulier si les EMSP:

- sont incorporées par l'Etat dans ses forces armées régulières conformément à sa législation nationale ;
- sont membres de forces, groupes ou unités armés et organisés qui sont placés sous un commandement responsable devant l'Etat ;
- sont habilitées à exercer des prérogatives de puissance publique si elles agissent en cette qualité ; ou
- agissent en fait sur les instructions de l'Etat, ou sur ses directives ou sous son contrôle.

Une compilation des bonnes pratiques relatives aux EMSP

La deuxième partie du Document de Montreux contient une compilation des bonnes pratiques destinées à aider les Etats à prendre des mesures à l'échelon national pour s'acquitter de leurs obligations au regard du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

Le Document de Montreux recommande ainsi de prendre en compte les bonnes pratiques lorsque les Etats définissent leurs relations avec les EMSP, et le cadre juridique qui leur est applicable, notamment à travers la mise en place d'un système de licence et/ou d'autorisation.

Une partie importante des bonnes pratiques est dédiée à la détermination des services qui peuvent être fournis par les EMSP. En effet, il est reconnu que les EMSP peuvent offrir des services variés, comprenant la surveillance de sites et de logements ; la maintenance d'équipements ; des services logistiques ou encore des services de renseignements militaires. Toutefois, il revient aux Etats de se demander quels services peuvent ou ne peuvent pas être sous-traités aux EMSP. Lors de ces réflexions sur la délimitation des services pouvant être fournis par les EMSP, les Etats doivent accorder une attention particulière au risque qu'un service particulier puisse impliquer la participation directe du personnel des EMSP aux hostilités, si

certains services sont dévolus aux EMSP. En outre, certains services ne peuvent pas être sous-traités au regard du droit⁷.

Les procédures de sélection et d'autorisation des EMSP sont également au cœur des bonnes pratiques. En effet, les Etats sont encouragés à considérer la capacité des EMSP à conduire leurs activités conformément au droit national et au droit international humanitaire et des droits de l'homme. Pour cela, les Etats sont invités à prendre en compte la conduite passée des EMSP (et à vérifier leurs références) ; la formation du personnel, le règlement interne (notamment aux dispositions disciplinaires) ; les procédures d'acquisition des équipements et des armes ; la capacité financière et la structure de propriété des EMSP ; ainsi que le contrôle des sous-traitants. Le Document de Montreux recommande également d'adopter des processus transparents de sélection et d'autorisation des EMSP.

Enfin, de nombreuses bonnes pratiques du Document de Montreux sont dédiées au contrôle et à la responsabilité vis-à-vis des EMSP. En effet, le Document de Montreux encourage les Etats à mettre en place des législations nationales qui prévoient une compétence juridictionnelle en matière pénale pour les crimes au regard du droit international et de leur droit national commis par les EMSP et les membres de leur personnel (notamment lors que ceux-ci sont commis à l'étranger). Les Etats sont aussi invités à mettre en place des mécanismes de responsabilité à caractère non-pénal pour la conduite incorrecte ou illicite des EMSP et des membres de leur personnel, que cela soit à travers des sanctions contractuelles ou des mesures administratives (suspension ou retrait de licence par exemple). La mise en place de mécanismes de contrôle visant à vérifier le respect des obligations contractuelles et l'obtention de licence fait également partie intégrante d'un dispositif de contrôle adéquat. Finalement, le Document de Montreux recommande de prévoir la mise en place d'un mécanisme de plaintes concernant la mauvaise conduite des EMSP ou des membres de leur personnel.

2.1.5 Ce que le Document de Montreux n'est pas

Il convient de rappeler certains principes importants du Document de Montreux :

- Le Document de Montreux ne crée pas de nouvelles obligations à l'endroit des Etats ou des EMSP mais rappelle les obligations existantes en vertu du droit international (droit international humanitaire et des droits de l'homme).
- Le Document de Montreux ne légitime ni ne condamne l'usage des EMSP mais il rappelle les obligations juridiques applicables, en particulier dans des contextes de conflit armés ou leur présence et leur rôle peuvent comporter des risques pour les civils ainsi que pour les employés des EMSP eux-mêmes.

.....

⁷ C'est notamment le cas de la surveillance des camps de prisonniers de guerre et des lieux d'internement de civils : voir Document de Montreux, Bonne pratique n°2.

Le fait que le Document de Montreux ne légitime en aucun cas l'usage des EMSP est particulièrement important à souligner, car cet aspect a fait l'objet d'une longue discussion au cours de la Conférence régionale. Ainsi, le Document de Montreux ne doit pas être interprété comme approuvant l'usage des EMSP dans une situation particulière, mais comme cherchant à rappeler les obligations juridiques et à recommander des bonnes pratiques si la décision de mandater des EMSP a été prise⁸.

2.2 Le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées

A la différence du Document de Montreux, le Code de conduite s'adresse directement aux ESP, à savoir les entreprises qui offrent des services de sécurité tels que définis par le Code de conduite : « *la garde et la protection d'objets (convois, installations, certains sites, bâtiments et autres lieux armés ou non armés), ou tout autre activité nécessitant que le personnel de l'entreprise porte ou utilise une arme dans l'exercice de ses fonctions* ». Le Code de conduite est également très spécifique sur le fait qu'il concerne avant tout les ESP et ne fait donc pas référence à l'aspect « militaire » des services, comme le fait le Document de Montreux.

Le Code de conduite répond à des objectifs communs avec le Document de Montreux. Il s'agit d'une initiative complémentaire au Document de Montreux, menée par le gouvernement suisse et facilitée par le DCAF. En effet, il existait une forte conviction – particulièrement au sein de l'industrie de la sécurité privée – qu'il fallait non seulement clarifier les règles et principes concernant les services de sécurité privés auprès des Etats (chose faite avec le Document de Montreux), mais aussi auprès de l'industrie. D'où l'idée d'un Code de conduite, élaboré conjointement avec des entreprises de sécurité privées, des représentants de gouvernements et des organisations de la société civile. Le texte final – adopté en 2010 – contient non seulement un ensemble de principes pour les ESP, qui sont aussi basés sur le droit international humanitaire et des droits de l'homme, mais aussi des règles pratiques qui peuvent être appliquées par les ESP au cours de leurs opérations.

Certains Etats ont déjà adopté le Code de conduite comme un outil de politique contractuelle afin d'exiger des ESP mandatées le respect du Code de conduite, mettant en œuvre certaines des bonnes pratiques évoquées par le Document de Montreux⁹. Si certains Etats ont adopté cette approche, il a été suggéré qu'elle peut également être suivie par les clients non étatiques des ESP, par exemple par les industries minières et extractives, acteurs humanitaires etc.

.....
⁸ Document de Montreux, Préface, §7.

⁹ Document de Montreux, Bonnes pratiques n°15–18 par exemple.

.....

Par ailleurs, le Code de conduite offre un mécanisme de surveillance qui permet aux Etats et aux clients des ESP de disposer d'informations sur la performance des entreprises concernant la conformité de leurs services au droit international humanitaire et aux droits de l'homme. Cela peut être particulièrement utile au moment de la détermination des contrats et du choix à porter sur telle ou telle ESP. Ce mécanisme de diligence raisonnable, qui se traduit notamment sous la forme de l'Association du Code de conduite¹⁰, permet aussi bien de mettre en œuvre certaines des bonnes pratiques du Document de Montreux¹¹ que les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et les droits de l'homme¹².

2.3 Le projet de convention internationale

Les initiatives suisses s'inscrivent dans un environnement politique qui considère la possibilité d'élaborer un cadre international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des sociétés militaires et de sécurité privées. En effet, en 2010, le Conseil des Nations Unies des droits de l'homme a mis en place un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'examiner la possibilité d'élaborer un tel cadre réglementaire¹³. Ce groupe de travail a notamment utilisé, comme base de discussion, un projet de convention rédigé par le 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-mêmes¹⁴. Le groupe de travail intergouvernemental n'a pas encore tranché sur la nécessité d'un tel cadre réglementaire. Dans ce contexte, de nombreux Etats ont reconnu que les initiatives suisses visant à réglementer les entreprises militaires et de sécurité privées constituent une approche complémentaire aux discussions ayant lieu au sein des Nations Unies. Ainsi, en l'absence de traité international sur ces questions, le Document de Montreux reste le document de référence regroupant les règles de droit international les plus pertinentes pour les opérations de ces entreprises.

.....

¹⁰ Voir la page web de l'Association du Code de conduite pour de plus amples informations: www.icoca.ch.

¹¹ Document de Montreux, Bonnes pratiques n°21.

¹² Disponibles au lien suivant :

http://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf.

¹³ UN. Doc. A/HRC/RES/15/26, 07 Octobre 2010, disponible au lien suivant : www.ohchr.org.

¹⁴ 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, UN Doc. A/HRC/15/25, 5 juillet 2010, disponible au lien suivant: www.ohchr.org.

.....

3.

Les défis de la mise en œuvre du Document de Montreux en Afrique

Cinq ans après l'adoption du Document de Montreux, le gouvernement suisse, le CICR et le DCAF ont co-organisé une conférence internationale visant à faire le bilan sur la mise en œuvre des obligations juridiques et des bonnes pratiques du Document de Montreux. Dans ce contexte, le DCAF a mené un projet de recherche d'envergure¹⁵ et a pu identifier six obstacles majeurs rencontrés par la majorité des Etats et des organisations internationales soutenant le Document de Montreux, à savoir : une définition imprécise des fonctions que peuvent assurer les EMSP ; une applicabilité extraterritoriale insuffisante de la législation régissant les EMSP opérant à l'étranger ; un manque de moyens à dispositions des organes d'autorisation, de contrat et d'octroi de licences ; des normes nationales trop laxistes en matière d'autorisations, de contrats et de licences ; un contrôle insuffisant du respect des conditions liées à l'autorisation, aux contrats et aux licences et des carences de responsabilité juridique et judiciaire. Au cours de la Conférence régionale, les participants ont fait écho à certains de ces obstacles, en apportant des considérations régionales et nationales à ces défis de mise en œuvre.

3.1 Cadre juridique national flou et faiblement mis en œuvre

Le rapport du DCAF à l'occasion de la Conférence de Montreux + 5 met en évidence l'existence d'un flou au niveau national concernant la détermination des services que les EMSP sont autorisées ou non à exercer¹⁶. Certains Etats ont choisi d'encadrer les services des EMSP par une législation qui autorise des activités spécifiques. D'autres interdisent certaines activités, et d'autres encore ont adopté une approche combinée des deux options mentionnées précédemment.

Quelle que soit la méthode adoptée, la réglementation doit être claire et précise. Par exemple, limiter les activités des EMSP en excluant les « fonctions inhérentes au gouvernement » n'est efficace que si lesdites fonctions gouvernementales sont clairement définies, ce qui est évidemment difficile à faire. Par ailleurs, fournir une liste stricte des activités autorisées risque de s'avérer tout aussi inutile si les catégories sont floues. Une telle liste est souvent un document statique tandis que les rôles

.....
¹⁵ DCAF, Progrès et opportunités, cinq ans après: défis et recommandations pour les Etats participants au Document de Montreux, Benjamin Buckland et Anna Marie Burdzy, 2013. Disponible uniquement en anglais, www.dcaf.ch.

¹⁶ Ibid, p 17–23.

.....

évoluent sans cesse selon les besoins des Etats, les progrès technologiques et les nouvelles situations et demandes sécuritaires. Preuve en est l'expansion des EMSP dans des domaines tels que la gestion des prisons, les services de renseignement et l'exploitation des systèmes d'armement.

Au cours des discussions, il a été fait cas de l'absence d'un instrument juridique spécifique au niveau de l'Union africaine et de ses Etats membres. Certains participants ont avancé l'argument selon lequel l'absence d'un tel instrument est due à l'assimilation des EMSP avec le mercenariat. Ainsi, au Mali, la loi régissant les questions relatives à la défense¹⁷ ne fait pas référence aux EMSP : il existe seulement un arrêté concernant les activités de gardiennage.

La réalité malienne (à savoir la réglementation des ESP et non des EMSP) est partagée par la plupart des Etats ayant participé à la Conférence régionale. Le Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation des mercenaires est arrivé à la même conclusion. En effet, il a conduit une analyse des législations relatives aux EMSP de huit (8) Etats africains et francophones¹⁸. Une des principales conclusions de cette étude est que tous les Etats ont une réglementation plus ou moins complète des activités des ESP mais aucun d'entre eux ne réglemente spécifiquement les activités des EMSP.

Le type de réglementation varie également selon les pays : certains ont adopté des lois, d'autres des décrets ou encore des arrêtés ministériels. Ainsi, au Rwanda, les ESP sont régies par la loi du commerce et les instructions du ministre ayant la sécurité intérieure et la police dans ses attributions, ainsi que par un projet de loi spécifique, gouvernant les services de sécurité privés, du 6 février 2014¹⁹. En Côte d'Ivoire, un décret de 2005 régit les activités des ESP²⁰. Au Bénin, il s'agit d'une décision²¹ portant sur la Réglementation des activités de surveillance, de gardiennage et de protection des personnes et des biens par des entreprises privées. Au Sénégal, les conditions d'exercice des activités de surveillance, gardiennage et escorte de biens privés sont réglementées par un décret de juin 2003²² et par la loi de juillet 1978

.....

¹⁷ Loi n°04-051 du 23 novembre 2004.

¹⁸ Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation des mercenaires, Analysis of eight Francophone countries' national legislations on PMSCs, disponible au lien suivant: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Legislation/AnglophoneAndFrancophoneAfricanCountries.doc>

¹⁹ Projet de loi du 6 février 2014. Les autres lois de référence sont la loi n° 33/2009 du 18 novembre 2009 portant régime des armes à feu et la loi n°46/2010 du 14 décembre 2010 portant organisation et fonctionnement de la police nationale.

²⁰ Décret n° 2005-73 du 3 février 2005.

²¹ Décision n° 101/MISAT/DC/DGPN/DSP/SA du 5 août 1997. Voir Bénin, Chapitre 2, Théodore C. Loko, Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone, DCAF, disponible au lien suivant : www.dcaf.ch.

²² Voir décret n° 2003-447 du 18 juin 2003 abrogeant et remplaçant le décret n° 79-113 du 1er février 1979.

.....

interdisant l'exercice des activités de police privée²³. Dans d'autres pays, tels que la Guinée Bissau, aucune loi spécifique ne régit les activités des ESP malgré leur existence sur le territoire.

Finalement, le caractère obsolète des réglementations encadrant les activités des ESP a été mis en avant par les participants de la Conférence régionale, étant souvent non conformes aux standards internationaux en la matière et répondant peu à l'évolution des services proposés par les ESP.

3.2 Procédure d'autorisation et de licences

Comme mentionné par le présent rapport²⁴, les procédures de sélection et d'autorisation des EMSP sont au cœur des bonnes pratiques du Document de Montreux²⁵. Il est avéré que la plupart des Etats signataires du Document de Montreux ont désigné un organe gouvernemental chargé d'accorder les autorisations, de passer les contrats et d'octroyer les licences. En Afrique francophone et lusophone, cet organe est souvent situé au niveau du Ministère de l'Intérieur²⁶. Par exemple, en Côte d'Ivoire, la demande d'agrément (ou licence) est nécessaire et un organisme de contrôle est prévu. Le gouvernement, à travers le Ministre de l'Intérieur, doit pouvoir accéder à ces informations et certaines de ces activités sont interdites.

Toutefois, le rapport du DCAF à l'occasion de la Conférence de Montreux +5 a démontré que certaines des institutions chargées d'octroyer les autorisations et les licences n'ont pas la capacité requise pour exercer leurs fonctions de manière satisfaisante²⁷. Effectuer les enquêtes, délivrer les permis, vérifier et surveiller la conformité avec les clauses de la licence, du contrat et de l'autorisation, ou appliquer les sanctions administratives en cas de faute grave sont des tâches complexes, nécessitant des moyens humains et financiers adéquats, qui peuvent être conséquents. Faute de quoi, ces institutions risquent de se voir reléguées au rang de simples chambres d'enregistrement, auquel cas elles ne joueront pas vraiment le rôle qui leur a été assigné. Ce constat a été confirmé par les participants au cours des discussions de la Conférence régionale.

.....

²³ Voir loi n° 78-40 du 6 juillet 1978.

²⁴ Voir section 2.1.4.

²⁵ Voir Bonnes pratiques n°2-13, 25-42, 54-67.

²⁶ Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation des mercenaires, Analysis of eight Francophone countries' national legislations on PMSCs, p4.

²⁷ DCAF, Progrès et opportunités, cinq ans après: défis et recommandations pour les Etats participants au Document de Montreux, Benjamin Buckland et Anna Marie Burdzy, 2013, p 29.

3.3 Usage de la force et détention d'armes

Le Document de Montreux recommande aux Etats – dans les critères de sélection des EMSP – de prendre en considération si l'EMSP tient un registre des membres de son personnel et de ses biens, en particulier en ce qui concerne les armes et les munitions. Lorsqu'une EMSP détient des armes, elle ne devrait pas pouvoir obtenir une licence ou une autorisation sans que son personnel ait reçu une formation ou que les armes soient convenablement entreposées et surveillées²⁸. Cela semble aller de soi, mais dans la pratique, cette recommandation est difficile à mettre en œuvre.

Les approches mentionnées par les participants concernant l'usage de la force et la détention d'armes divergent: certains Etats l'interdisent strictement sauf dans les cas de légitime-défense, d'autres l'autorisent selon des règles précises énoncées dans les législations pertinentes²⁹. Toutefois, il arrive que le personnel des ESP et des EMPS bravent certains interdits, bien que le port et l'utilisation d'armes de manière illégale contribuent à augmenter les risques posés à la sécurité interne du pays. L'exemple de la Côte d'Ivoire a été mentionné au cours des débats: la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) a ainsi mis en avant la détention illégale d'armes à feu par la plupart des entreprises de sécurité privées opérant dans le pays dans le cadre d'un rapport spécifique sur la question³⁰.

3.4 Formation du personnel et des cadres dirigeants

Le Document de Montreux stipule que les décisions relatives aux contrats, autorisations ou licences doivent prendre en compte les antécédents, la formation du personnel et les règlements internes de façon à minimiser les risques d'abus. Ceci contribue aussi à faire passer le message selon lequel « moins cher ne veut pas forcément dire mieux ». En ce qui concerne la formation des agents des ESP, les participants ont admis que les niveaux d'exigence minimum – ainsi que leur degré de mise en œuvre – sont variables selon les Etats. Ainsi, le cas de la Côte d'Ivoire a été mentionné à titre d'exemple : le décret régissant les activités des ESP en Côte d'Ivoire exige un certain niveau d'aptitudes des dirigeants (morale, diplôme et études -au moins quatre ans après le collège-) et le personnel des ESP doit avoir un niveau minimum d'études (certificat d'études primaires). Cependant,

.....
²⁸ Voir Document de Montreux, Bonnes pratiques n° 9–12, 14, 18, 34–37, 43–44, 55, 62–64.

²⁹ Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation des mercenaires, Analysis of eight Francophone countries' national legislations on PMSCs, p 2-3.

³⁰ Sur 400 entreprises de sécurité privées en Côte d'Ivoire, la plupart posséderaient illégalement des armes à feu, une situation qui a tendance à favoriser et à accroître le trafic illicite des armes dans le pays selon la Commission. Voir « Côte d'Ivoire, des entreprises détiennent illégalement des armes à feu (autorités) » 24 mai 2013, disponible au lien suivant : <http://www.koffi.net/koffi/actualite/222598-Cote-dIvoire-des-entreprises-de-securite-privee-detiennent-illegalement-des-armes-a-feu-autorites.htm>. Voir également le site de la Commission nationale de lutte contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères et de petit calibre, disponible au lien suivant : <http://comnat-alpc.org/>.

.....

les associations des ESP et leurs cadres dirigeants déplorent le manque de mise en œuvre de ces dispositions.

La qualité de la formation des agents des ESP a également été questionnée lors des débats. Ainsi, les participants ont mentionné qu'au Burkina Faso, il existe un manque de formation du personnel des ESP et une méconnaissance des textes internationaux et nationaux de référence en la matière. Cette situation spécifique fait aussi écho au rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation du mercenariat, selon lequel très peu de législations des Etats africains francophones incluent une référence au droit international humanitaire et des droits de l'homme comme critères de sélection ou dans les programmes de formation du personnel des ESP³¹.

3.5 Contrôle du respect des prescriptions et responsabilité

Enfin, le Document de Montreux consacre un certain nombre de bonnes pratiques au respect des prescriptions et à la responsabilité des EMSP³², encourageant les Etats à mettre en place des mécanismes de responsabilité à caractère non-pénal, de contrôle et de plaintes, ainsi que de prévoir une compétence juridictionnelle spécifique au sein de la législation nationale³³.

Selon les participants, le respect des clauses contenues dans les licences et les contrats n'est pas systématiquement vérifié. Par exemple, un certain nombre d'Etats n'ont pas prévu de mécanismes visant à révoquer ou suspendre les licences d'exploitation en cas de faute grave. Parallèlement, les sociétés mises en cause devraient avoir la possibilité de réfuter en toute équité les allégations faites à leur encontre. Les EMSP elles-mêmes devraient aider à ce processus en mettant en place des mécanismes internes solides pour le traitement des plaintes et l'obligation de rendre compte, ce qui peut aussi être exigé par les Etats qui octroient une licence, une autorisation ou qui y font recours.

Concernant les mécanismes de contrôle existants au sein des Etats participants à la Conférence régionale, il a été mentionné qu'au Burkina Faso comme au Rwanda, les réglementations concernant les ESP prévoient le contrôle de ces entreprises par la police nationale. Au Burkina Faso, ce contrôle a notamment abouti à la fermeture de certaines structures car elles n'étaient pas en conformité avec la loi ou leur licence n'était pas à jour. Toutefois, les participants ont aussi évoqué que même si certaines législations prévoient des organismes de contrôle, la mise en œuvre de ces activités reste un défi pour nombre d'entre eux.

.....

³¹ Groupe de travail des Nations Unies sur l'utilisation des mercenaires, Analysis of eight Francophone countries' national legislations on PMSCs, p 2.

³² Voir Bonnes pratiques 19–23, 46–52 et 68–73.

³³ Voir section 2.1.4 de ce présent rapport pour de plus amples détails.

3.6 Applicabilité extraterritoriale de la réglementation des EMSP

L'introduction de la Partie C du Document de Montreux mentionne que « les Etats d'origine devrait évaluer si leur cadre juridique national – qu'il soit central ou fédéral – est suffisamment propice au respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme pertinents par les EMSP et par les membres de leur personnel ». Ceci s'applique également aux Etats contractants. Mettre pleinement en œuvre les bonnes pratiques du Document de Montreux exige clairement que les Etats clarifient l'applicabilité de la législation nationale aux EMSP opérant à l'étranger ou qu'ils adoptent des législations spécifiques à l'égard de ces entreprises.

Une réglementation et une jurisprudence importante existent déjà dans les Etats qui soutiennent le Document de Montreux. Dans la plupart des cas, les EMSP sont soumises à des règles et à un contrôle efficace lorsque leurs activités ont lieu à l'intérieur de leur pays. La manière dont ces règles sont applicables aux activités des EMSP basées dans un autre Etat mais opérant à l'étranger, ou dans des eaux internationales à l'occasion d'opérations de sécurité maritime, reste un défi.

4.

Réalités régionales et défis liés aux opérations des EMSP et ESP

Lors de l'ouverture du Salon international de la Défense et de la Sécurité intérieure – Shield Africa – qui a eu lieu en mai 2014 en Côte d'Ivoire, le Ministre ivoirien de la Défense a déclaré : « *Les défis sécuritaires en Afrique de l'Ouest ont beaucoup évolué au cours des dernières années. À côté des menaces conventionnelles, de nouvelles sont apparues, telles que la cybercriminalité, la criminalité transfrontalière, le trafic de drogue, le terrorisme, les catastrophes naturelles et la piraterie maritime* »³⁴. Cette déclaration illustre tout à fait les discussions qui ont eu lieu lors de la Conférence régionale de Dakar. En effet, les participants ont mis en avant les défis spécifiques liés aux opérations des EMSP et des ESP en Afrique francophone et lusophone, notamment leur rôle dans la lutte contre la piraterie maritime et le terrorisme, ainsi que dans la sécurisation des zones minières et sites d'extraction de matières premières. Ils ont aussi mentionné les différents facteurs qui ont conduit à l'émergence du secteur de la sécurité privée au niveau régional et national et les défis qui se posent en termes de gouvernance, d'état de droit et de respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

4.1 Le secteur de la sécurité privée en Afrique francophone et lusophone

4.1.1 Emergence du secteur de la sécurité privée

Au cours de la Conférence régionale, les représentants gouvernementaux ont affirmé à plusieurs reprises que les domaines de la défense et de la sécurité relèvent des missions régaliennes des Etats, et dans ce contexte, le recours aux EMSP est soit peu envisagé, soit pas du tout envisageable. Dès lors, les participants ont plus souvent fait référence à l'émergence du secteur de la sécurité privée au niveau domestique, plutôt qu'à l'évolution des EMSP dans la région. Toutefois, certains Etats ont admis que le recours aux EMSP pourrait être considéré dans certaines circonstances, notamment concernant la formation et le conseil aux forces armées. Il est intéressant de noter que les participants ont mentionné que deux EMSP internationales ont contacté le Mali pour offrir leurs services lorsque le pays faisait face à des menaces

.....
³⁴ Voir Jeune Afrique, « Côte d'Ivoire: le salon Shield Africa 2014 s'ouvre dans un contexte de hausse des dépenses militaires », 7 mai 2014, disponible au lien suivant : <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20140507084118/>, consulté le 04 novembre 2014.

.....

à l'intégrité de son territoire³⁵, et que cette offre avait été toutefois déclinée. De manière générale, bien que les EMSP étrangères soient moins présentes en Afrique francophone et lusophone qu'en Afrique anglophone, les participants ont émis la possibilité qu'elles s'implantent dans un futur proche. Dès lors, les discussions ayant trait au Document de Montreux ont été perçues comme un véritable signal d'alerte pour les Etats de la région.

On peut ainsi énumérer quelques facteurs communs aux pays participants à la Conférence régionale, ayant contribué au développement du phénomène des EMSP et ESP ces dernières années :

- les situations de crise et d'instabilité
- la lutte contre la piraterie et le terrorisme
- l'abondance de ressources naturelles et les potentialités énergétiques qui en découlent
- l'incapacité des Etats à assurer la sécurité, et ce face aux besoins croissants de la population³⁶
- le manque de confiance dans les services de la gendarmerie et de la police pour faire face à l'ensemble des nouveaux défis sécuritaires (y compris l'augmentation de la délinquance)

L'impact de la décolonisation sur la démobilisation des forces armées et celui de la fin de la guerre froide sur la réduction des effectifs militaires et des budgets alloués à la défense nationale ont été également mentionnés par certains panélistes comme des facteurs ayant favorisé l'expansion des EMSP en Afrique³⁷. Il faut également noter qu'en Afrique subsaharienne, l'augmentation des conflits armés non-internationaux et la fin de l'apartheid en Afrique du Sud ont également contribué à l'expansion des EMSP. Cette nouvelle configuration géopolitique a été marquée par la mise sur le marché d'un nombre impressionnant de vétérans de diverses armées cherchant à se reconvertir dans la prestation de services de sécurité et militaires privés. Cependant, la possibilité d'influencer la politique des Etats, les risques d'instrumentalisation et les capacités potentielles de déstabilisation des EMSP ont été discutés.

.....

³⁵ Voir Jeune Afrique, « Le Mali, futur marché des armées privées », 26 juin 2012, disponible au lien suivant : <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2706p008-009.xml1/>, consulté le 7 novembre 2014.

³⁶ Alan Bryden et Boubacar N'Diaye, Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, p9 dans Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives, disponible au lien suivant : www.dcaf.ch.

³⁷ Présentations du Général Elhadj Alioune SAMBA, Forces Armées du Sénégal et d'Aliou Diouf, Chercheur et Représentant, Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits Humains au Sénégal, juin 2014.

.....

4.1.2 Caractéristiques du secteur de la sécurité privée

Au cours des discussions, trois catégories d'entreprises se sont dessinées : les entreprises offrant des services de sécurité au niveau domestique ; les services de sécurité internes aux entreprises et les entreprises internationales de sécurité privées (africaines ou étrangères) opérant sur le territoire africain. En l'absence de réglementation et de contrôle efficace, les activités de chacune d'entre elles peuvent poser des défis spécifiques en termes de gouvernance, de respect de l'état de droit et du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

Les entreprises de sécurité privées opérant au niveau domestique

Il s'agit des entreprises nationales qui se limitent souvent au marché local, avec des services de sécurité classiques tels que le gardiennage. Ces ESP ne travaillent pas dans les zones de conflits et ne fournissent pas de services militaires même si elles peuvent sur demande, être sous-traitées par une EMSP internationale qui aurait besoin d'une main-d'œuvre africaine pour des missions à l'étranger. Ces entreprises sont en plein essor dans de nombreux pays africains.

Par exemple, à Madagascar³⁸, les ESP représentent un secteur d'activité florissant: il existe plus de cinquante (50) entreprises privées de sécurité dans toute l'île dont une trentaine dans la capitale. L'émergence de ces entreprises a commencé vers la fin des années 1980, période qui a enregistré des problèmes d'insécurité, notamment au niveau urbain. De même, au Rwanda³⁹, des entreprises de sécurité privées et autres prestataires de services de sécurité se sont créées au cours des vingt dernières années et on en compte désormais une dizaine opérant sur le territoire national. Celles-ci jouent un rôle important dans la protection des édifices et des clients, menant des activités commerciales, sociales ou diplomatiques⁴⁰. Au Burkina Faso, il a été mentionné qu'il existe près de trois cents (300) ESP sur le territoire, qui emploient plus de trois milles (3000) agents.

Toutefois, les Etats participants à la Conférence régionale partagent un défi commun: il existe peu d'informations détaillées et précises sur le nombre exact d'ESP opérant sur leur territoire⁴¹.

.....

³⁸ Présentation d'Eugénie Liliane ARIVONY, Magistrat, Présidente de la CONADIH, Ministère de la Justice de Madagascar, juin 2014.

³⁹ Présentation d'Elie Sinzabakwira, Organisation nationale des droits de l'homme (LIPRODHOR) du Rwanda, juin 2014.

⁴⁰ Présentation d'Eugénie Liliane Arivony, Magistrat, Présidente de la CONADIH, Ministère de la Justice de Madagascar, juin 2014.

⁴¹ Se référer à la section 5.1 de ce rapport pour de plus amples informations.

Les entreprises internationales

En Afrique, il existe aussi de grandes entreprises étrangères aux dimensions multinationales qui travaillent sur le continent par l'intermédiaire de leurs filiales locales ou sous-traitent à des entreprises de sécurité locales certains de leurs services. Il existe aussi des entreprises africaines très actives sur le continent, telles que les ESP d'Afrique du Sud.

Par exemple, G4S s'est implantée à Madagascar en 2003 et fournit des solutions de sécurité selon les besoins du secteur public et des organisations non gouvernementales. G4S emploie 2500 personnes⁴² qui offrent leurs services de sécurité aux petites et moyennes entreprises, aux groupes et industries nationales et internationales, aux résidences privées ainsi qu'aux ambassades et missions diplomatiques.

En Côte d'Ivoire, le cap important pour le développement du secteur fut l'arrivée des entreprises multinationales de sécurité. 1999 fut une année charnière avec le premier coup d'Etat, culminant en 2002 avec une rébellion suivie de pillages, ayant pour conséquences directes un encouragement de la demande pour les services de ces entreprises. D'une centaine au début des années 1990, on en dénombrait mille trois cent (1300) qui employaient trente cinq mille (35 000) personnes en 2005⁴³. Ce secteur représentait un chiffre d'affaires de cinquante (50) milliards de francs CFA en 2008⁴⁴. Par ailleurs, on dénote une certaine disparité entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales : les entreprises d'origine étrangère disposent de moyens matériels plus importants (notamment du matériel de surveillance et de télécommunication). Ces entreprises ont aussi contribué à la prolifération des armes légères à petit calibre. De plus, d'après le décret du 3 février 2005 régissant les ESP en Côte d'Ivoire, les étrangers sont soumis aux mêmes conditions que les nationaux mais ils doivent démontrer qu'ils n'ont pas servi dans des unités militaires ou para-militaires.

Clients

Les principaux clients des ESP et des EMSP sont les Etats, les organisations internationales dont les Nations Unies, les grandes multinationales (par exemple les compagnies pétrolières, minières et gazières), mais aussi les ONG et les grands médias. Il est à rappeler que ni les entreprises, ni les ONG ne peuvent adhérer officiellement au Document de Montreux. Cependant, elles peuvent l'utiliser comme document de référence dans leurs relations contractuelles avec les EMSP.

.....

⁴² Voir <http://www.g4s.mg/fr-MG/What%20we%20do/Services/Manned%20security%20services/> pour de plus amples informations.

⁴³ Présentation de Kouassi Yao Filbert Gleglaud, Ministère d'Etat, Ministère des Affaires Etrangères de la Côte d'Ivoire, juin 2014.

⁴⁴ Voir « Intelligence économique et sécurité privée en Côte d'Ivoire, vers une nouvelle concurrence », 30 octobre 2009, disponible au lien suivant: <http://arnesta.over-blog.com/article-intelligence-economique-et-securite-privee-vers-une-nouvelle-concurrence-38460957.html>

Ces clients font appel à ces spécialistes de la sécurité pour protéger leur personnel et leurs infrastructures sur le terrain. Par exemple, au Burkina Faso, les ESP offrent leurs services à l'Etat, aux groupes miniers, aux banques etc. Ces ESP se chargent aussi bien de la protection des personnes que des biens (par exemple, sécurité des aéroports, transfert de fonds). Dans le contexte du développement du secteur minier en Afrique, les industries extractives feront de plus en plus appel aux EMSP pour sécuriser leurs investissements: il faut reconnaître que ces opérations sont souvent localisées dans des zones où la sécurité n'est pas toujours garantie⁴⁵.

Services

En termes de services, le continent africain offre de nombreuses opportunités : protection de personnes et d'infrastructures sensibles dans les zones instables, lutte contre la piraterie sur les navires de commerce dans l'océan Indien et au large de l'Afrique de l'Ouest, protection des sites miniers, etc.

S'agissant des Etats, les EMSP leur offrent surtout une gamme de services dans le domaine de la sécurité comprenant, entre autres, la protection, la formation et l'entraînement des cadres de la police et des forces armées, le renseignement stratégique, la fourniture de matériels de surveillance, etc.

Personnel et conditions de travail

Les Etats qui ont participé à la Conférence régionale partagent une réalité commune quant au profil du personnel composant les EMSP et les ESP. En effet, une grande partie du personnel est composé d'anciens militaires, gendarmes ou policiers, soit en service, soit à la retraite : ces entreprises représentent un important débouché professionnel pour le secteur de la sécurité. Toutefois, le niveau de rémunération des agents est relativement bas malgré leur rôle de soutien aux forces de sécurité publiques. A titre d'exemple, un agent de sécurité au Sénégal gagne entre 25'000 et 50'000 francs CFA par mois en moyenne (38 à 76 EUROS par mois), alors que la convention du commerce s'appliquant à ce secteur prévoit une rémunération à hauteur de 63'435 francs CFA (97 EUROS)⁴⁶. Il a été mentionné au cours des discussions que certains agents enregistrent des retards de paiement de salaires de plusieurs mois, et certains enchaînent les contrats à courte durée, ces conditions de travail ayant un impact certain sur leur performance. Par ailleurs, il semble que la plupart des plaintes déposées contre ces entreprises proviennent des employés eux-mêmes⁴⁷.

.....

⁴⁵ Pour les défis particuliers posés par les opérations des EMSP en zones de conflits et d'extractions de ressources naturelles, voir section 5.1 de ce présent rapport.

⁴⁶ Présentation de Jean-Léopold GUEYE, Secrétaire général du Syndicat National Des Convoyeurs de Fonds et Agents de Sécurité (SYNACOFAS) du Sénégal, juin 2014.

⁴⁷ Niagale Bagayoko-Penone, Le Sénégal, p 220, dans Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives, disponible au lien suivant : www.dcaf.ch.

4.2 EMSP et conflits armés

Parler d'EMSP et conflits armés amène à aborder le passage de la privatisation des soldats à celle de la gestion des conflits. En effet, la guerre était un domaine réservé exclusivement au soldat, lui-même au service du public. De progressive et limitée, on assiste depuis quelques décennies à une accélération de la tendance vers une privatisation de la guerre avec des acteurs contractuels au service d'Etats ou du privé remplissant le rôle du soldat.

Le développement et l'évolution constante de la violence et de l'insécurité expliquent le déploiement de personnels qualifiés qui limitent l'implication formelle toujours plus onéreuse de forces militaires locales ou «étrangères». Les EMSP jouent un rôle croissant dans le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent africain. En Afrique, la Libye, l'Afrique du Sud, le Libéria, la Sierra Leone, la Somalie, la République de Centrafrique, entre autres, ont vu certaines de ces EMSP opérer sur leur territoire à divers titres: formation, sécurité des présidents ou même réforme du secteur de sécurité. Au Libéria, l'utilisation de compagnies privées a eu un impact mitigé sur la qualité et le coût de la réforme du secteur de la sécurité⁴⁸. En termes de finances, la République Démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire occupent respectivement la deuxième et la quatrième place des dépenses en 2012 pour l'utilisation des EMSP par le système des Nations Unies, avec respectivement, 5.9 et 2.4 millions de dollars U.S.⁴⁹

Cependant, pour l'Afrique, quelles que soient la politique de Défense nationale et la situation des armées, les actions de Défense et de sécurité demeurent globalement de la responsabilité des Etats.⁵⁰ Les participants à la Conférence ont mis en avant que les faiblesses des Etats territoriaux et l'arrivée en Afrique d'EMSP puissantes posent des problèmes et suscitent les interrogations suivantes:

- Est-ce une forme de mercenariat «modernisé»?
- Comment assurer la gestion et le contrôle de ces EMSP qui peuvent aussi bien être au service d'Etats et que d'acteurs non étatiques?
- La variété de leurs activités, de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (renseignement, écoute), de leurs moyens (drones, avions, maritimes, satellites) posent aussi des défis liés aux liens entre, ces EMSP et les Etats d'origine et Etats contractants;

.....

⁴⁸ Mark Malan cité par Diouf B. « Société civile et RSS : comprendre pour mieux servir » dans Instabilité institutionnelle et sécurité humaine, Goree Institute, 2012, pp 191–276

⁴⁹ Lou Pingeot, Contracting Insecurity : Private military and security companies and the future of the United Nations, Global Policy Forum et Rosa Luxemburg Stiftung, Bonn et New York, février 2014, page 7, disponible au lien suivant: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/PMSC_2014_Contracting_Insecurity_web.pdf

⁵⁰ Présentation du Général Samba, Centre pour les Hautes Etudes de Défense et de Sécurité du Sénégal, juin 2014.

.....

- Il y a également les dérives possibles avec la possibilité d'implication dans des activités illicites ;
- Comment empêcher que dans certains pays, les fondements même des Etats soient menacés par leur puissance?

Les participants ont reconnu qu'il est difficile d'arrêter l'évolution des EMSP. Toutefois, si leurs opérations ne sont pas encadrées et contrôlées efficacement, elles peuvent avoir un impact majeur sur la sécurité des citoyens de la région. Dans ce contexte, ils ont affirmé la valeur ajoutée du Document de Montreux : les décideurs politiques devraient inclure le Document de Montreux dans leurs réflexions liées à la problématique des EMSP au niveau national, afin que les Etats puissent échanger leurs expériences, et rejoindre ainsi le Forum du Document de Montreux.

4.3 EMSP et ressources naturelles

On assiste de plus en plus en Afrique à un recours accru aux EMSP au sein des zones minières pour assurer la protection des installations des sites contre les vols, et des employés expatriés face aux risques croissants (enlèvements par exemple). Les relations entre les industries extractives et les EMSP ne sont pourtant pas aisées. En effet, dans les zones de conflits armés ou de post-conflits, les multinationales (et donc les industries extractives) ont souvent des difficultés à identifier et recruter des forces de sécurité (publiques ou privées) qui n'ont pas été liées aux hostilités⁵¹. Il est aussi reconnu que l'industrie extractive fait face à des défis particuliers dus au contexte volatile dans lesquels elle opère, et qui peuvent requérir l'usage de la force. Certaines industries extractives ont ainsi été associées à des situations impliquant des violations de droits de l'homme ou du droit international humanitaire, souvent commises par des tiers (y compris les EMSP contractées).

Le cas des agents de l'entreprise privée Delta Protection accusée d'avoir battu à mort un homme sur la propriété de l'entreprise minière TFM en 2012, a été cité comme un exemple des risques posés par la présence d'ESP sur les sites d'exploitation de matières premières⁵². Le cas emblématique de la société sud-africaine Executive Outcomes et de ses opérations de protection des concessions pétrolières en Angola dans les années 1990, a également été cité à de nombreuses reprises par les participants, comme un signal d'alerte d'une situation qui pourrait se répéter, en particulier dans le contexte du boom minier dans la région et la probable augmentation du recours aux EMSP pour la protection des sites d'exploitation.

.....

⁵¹ Small Arms Survey, Protected but exposed, Multinationals and private security, chapter 5.

⁵² Se référer aux différents articles (y compris les réponses de TFM), disponibles en ligne sur le site du Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme : <http://business-humanrights.org/fr/r%C3%A9p-d%C3%A9m-du-congo-selon-des-ong-tfm-et-delta-protection-tentent-dentraver-la-justice-puisquils-sont-responsables-de-la-mort-de-william-thindwa>

.....

.....

Dans le cadre de la Conférence régionale, les participants et panélistes⁵³ ont rappelé non seulement la valeur ajoutée du Document de Montreux et de ses bonnes pratiques pour les entreprises qui mandatent les EMSP, telles que les entreprises minières et extractives, mais aussi l'existence d'initiatives volontaires telles que les Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'homme⁵⁴ qui donnent des instructions concrètes aux entreprises extractives, pour les inciter à sécuriser leurs activités par des mesures qui garantissent le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et du droit international humanitaire. Les Principes Volontaires couvrent aussi bien le recours à la sécurité publique que privée par les industries extractives.

Il serait intéressant d'examiner dans un futur proche comment le Groupe de Travail sur les Industries Extractives, l'Environnement et les Violations de Droits de l'homme⁵⁵ de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples abordera la question des EMSP dans le cadre de leur mandat, qui consiste notamment à mener à bien des travaux de recherche sur les violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire commises par des acteurs non étatiques connectés aux industries extractives sur le continent.

4.4 EMSP et sécurité maritime

La piraterie maritime n'est pas un phénomène nouveau en Afrique. Le transport maritime, source de revenus importants pour les Etats côtiers, ainsi que l'industrie pétrolière, sont considérés comme les principaux facteurs déclencheurs des actes de piraterie dans la région⁵⁶, le Golfe de Guinée étant considéré comme une zone particulièrement dangereuse. Ainsi, on recensait vingt deux (22) attaques au Bénin en 2011, qui ont été suivies de dix huit (18) attaques similaires au Togo en 2012⁵⁷. Le constat est identique à celui fait pour l'industrie extractive: le recours à ces entreprises est de plus en plus courant pour assurer la protection des navires marchands et prévenir les détournements.

Toutefois, lors de la Conférence régionale, les participants et panélistes ont mentionné les risques posés par la présence des ESMP sur les navires marchands et pétroliers, en particulier concernant :

.....

⁵³ Présentations d'Aly Sagne, Lumière Synergie pour le Développement, Sénégal et d'Aliou Diouf, Chercheur et Représentant, Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits Humains, Sénégal, juin 2014.

⁵⁴ Disponible au lien suivant: http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/principes_volontaires_francais.pdf

⁵⁵ Se référer à la page web du Groupe de travail : <http://www.achpr.org/fr/mechanisms/extractive-industries>

⁵⁶ UNODC, Piraterie maritime dans le Golfe de Guinée, https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTAWestAfrica/West_Africa_TOC_PIRACY_FR.pdf

⁵⁷ Ibid.

.....

- la capacité du personnel des EMSP à faire face à la menace
- la qualité de la formation reçue par les agents embarqués – spécifiquement ayant trait au droit international humanitaire et des droits de l’homme
- l’usage de la force, en raison d’un manque ou de non respect de la réglementation par les Etats hôtes des pavillons, et de toutes les structures étatiques et privées impliquées, ou d’une absence de contrôle et de surveillance (par les propriétaires de navires, des EMSP ou par les sous-traitants)

A titre d’exemple, le Projet Oceans Beyond Piracy⁵⁸ de la Fondation One Earth Future a recensé un total de cent (100) attaques de pirates en 2013 en Afrique de l’Ouest⁵⁹, avec une évolution des attaques vers plus d’enlèvements et de demandes de rançons et moins de détournements de pétroliers. Le Projet met l’accent sur le fait que ces attaques sont plus violentes dans le Golfe de Guinée que sur les côtes d’Afrique de l’Est, avec des coûts humains plus importants.

Mesurant l’ampleur du phénomène et les risques posés pour l’ensemble de la région, les Etats du Golfe de Guinée ont adopté le Code de conduite relatif à la prévention et à la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l’encontre des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l’Ouest et du Centre en juin 2013⁶⁰. Ce Code de Conduite ne traite pas uniquement de la répression de la piraterie, mais aussi des vols à main armée contre des navires, de la criminalité transnationale organisée, du terrorisme maritime, de la pêche illégale non déclarée et non réglementée et d’autres activités illégales en mer. Il prévoit aussi la possibilité d’avoir des « officiers embarqués »⁶¹, qui peuvent être soit des agents des forces de l’ordre ou d’autres agents habilités. Cette disposition suggère ainsi que ces « autres agents habilités » pourraient être des membres du personnel d’EMSP. Dans ce contexte, les participants et panélistes ont mentionné que les bonnes pratiques du Document de Montreux et les dispositions du Code de conduite international pouvaient s’avérer pertinentes pour les Etats de la région et les agents privés embarqués, en particulier les dispositions sur la responsabilité des Etats vis-à-vis des droits de l’homme et du droit international humanitaire et le principe de diligence raisonnable.

.....
⁵⁸ Voir www.oceansbeyondpiracy.org pour de plus amples informations.

⁵⁹ Oceans Beyond Piracy, The State of Maritime Piracy, West Africa, 2013, disponible au lien suivant: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-2PagerDigital_0.pdf

⁶⁰ Disponible au lien suivant : <http://pages.au.int/sites/default/files/Code%20de%20conduite.pdf>

⁶¹ Article 9, Code de conduite.

5.

Pistes de réflexion et de suivi

Cette section propose des pistes de suivi afin de continuer la réflexion engagée lors des deux jours de la Conférence régionale. Elles ont toutes été proposées par les participants et les panélistes au cours de la Conférence régionale.

5.1 Avoir une meilleure connaissance du contexte

Les travaux de recherche sur les EMSP et leur réglementation, spécifiquement axés sur l'expérience africaine, sont essentiels afin de comprendre l'étendue du phénomène, les risques encourus et proposer des solutions adaptées au contexte. Il existe bien quelques études académiques, mais elles sont peu nombreuses, rarement disponibles en français, souvent obsolètes (et ne répondant donc pas à l'évolution rapide de l'industrie), et pas nécessairement rédigées de façon à être utiles aux législateurs et aux praticiens.

Une des recommandations phares de la Conférence régionale est la nécessité de conduire un état des lieux ou une étude comparative du secteur de la sécurité privée en Afrique francophone et lusophone, afin d'avoir une meilleure connaissance du contexte. Cette étude pourrait ainsi compléter les travaux actuellement engagés par la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale en vue de l'élaboration d'un livre blanc sur les sociétés de sécurité privées en Afrique Centrale.

5.2 Favoriser l'appropriation

Il a été reconnu qu'il est nécessaire d'expliquer davantage aux décideurs politiques, parlementaires, représentants des ministères et des organisations de la société civile, le bien fondé du Document de Montreux (et du Code de conduite). En effet, il existe toujours des malentendus, des divergences concernant la portée et la valeur juridique du Document de Montreux, mais aussi des confusions au niveau conceptuel⁶². **Il convient de rappeler que le Document de Montreux est une compilation des obligations juridiques internationales pertinentes et qu'il ne crée donc pas de nouvelles obligations juridiques : pour rejoindre l'initiative, il suffit d'adresser une lettre officielle ou une note diplomatique au Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.** Il est donc important de mener des campagnes

.....
⁶² Voir Section 2.1.2 du présent rapport.

de sensibilisation sur le Document de Montreux au sein des Etats : le présent rapport vise justement à favoriser les discussions au niveau national.

Les participants ont aussi remarqué que le Document de Montreux ne concerne pas uniquement le Ministère des Affaires étrangères ou le Ministère de la Défense : d'autres ministères doivent être impliqués dans les discussions, tels que les Ministères des Mines, de la Justice ou encore de l'Intérieur. Afin d'assurer une meilleure connaissance du Document de Montreux et une meilleure mise en œuvre des bonnes pratiques, les participants peuvent considérer la possibilité de discuter les observations et recommandations du présent rapport au sein d'un comité interministériel regroupant toutes les parties prenantes au niveau gouvernemental, telles que les Commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire. Celles-ci peuvent en effet jouer un rôle important de diffusion du Document de Montreux : à Madagascar par exemple, la Commission nationale de droit international humanitaire (CONADIH) assumera ce rôle auprès des autorités.

Les campagnes de sensibilisation au Document de Montreux peuvent également être menées par différents acteurs. Ainsi, il a été fait cas qu'au Rwanda, la société civile pouvait jouer un rôle important dans ce domaine, profitant des plateformes de dialogue déjà mises en place au niveau national pour le suivi des recommandations de l'Examen Périodique Universel.

Les campagnes de sensibilisation servent également à établir une relation étroite avec d'autres activités liées à la réglementation du secteur de la sécurité privée. Suite à la Conférence de Montreux +5, l'idée a émergé de créer un centre de gravité pour les participants au Document de Montreux, qui a pris la forme du Forum du Document de Montreux en décembre 2014. Il s'agit d'un espace privilégié au sein duquel les Etats et les autres parties prenantes peuvent régulièrement échanger leur point de vue. Il sert également à centraliser les bonnes pratiques et à coordonner tous les efforts déployés pour aider les Etats à mettre en œuvre le Document de Montreux. Ainsi, les Etats qui rejoindraient maintenant le Document de Montreux pourraient bénéficier d'un échange de bonnes pratiques avec les Etats qui ont déjà commencé à mettre en œuvre le Document de Montreux.

Finalement, l'aspect sous-régional a été soulevé lors des discussions. En effet, malgré l'absence d'un/e représentant/e de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les participants ont rappelé l'importance d'engager les organisations sous-régionales sur ces questions. Selon la plupart des participants, le Document de Montreux est un instrument utile car il donne des orientations aux Etats sur la façon de mieux réglementer les EMSP.

5.3 Contribuer à la mise en œuvre

Six ans après l'adoption du Document de Montreux, le temps est venu de se concentrer sur la mise en œuvre de ses obligations juridiques et bonnes pratiques au niveau national.

Il a ainsi été rappelé à de nombreuses occasions lors de la Conférence régionale de la nécessité d'avoir un cadre juridique renforcé au niveau national, cohérent et permettant le contrôle des opérations des EMSP. En effet, pour faire en sorte que les EMSP respectent le droit international humanitaire et des droits de l'homme et pour que les responsables de violations aient à répondre de leurs actes, il est crucial que les États promulguent, à l'échelle nationale, une législation adaptée et mettent en place des régimes réglementaires solides. Il est non moins essentiel que les États définissent clairement quels services peuvent être effectués ou non par les EMSP⁶³.

Il faut développer des outils pertinents et des instruments facilitant la mise en œuvre de ces obligations juridiques et bonnes pratiques. Il existe une demande réelle de conseils personnalisés fondés sur les bonnes pratiques contenues dans le Document de Montreux. Une priorité clairement exprimée est la fourniture de conseils à l'intention des législateurs lors de la rédaction ou révision de lois spécifiques sur les EMSP et les ESP.

Un autre domaine susceptible d'être amélioré par la mise en œuvre efficace du Document de Montreux est celui de la formation du personnel des institutions nationales chargées de la gestion et de la supervision du secteur de la sécurité privée, aux vues des obstacles présentés précédemment dans ce rapport. Ces discussions illustrent aussi la nécessité d'adopter une approche holistique sur ces questions et d'encourager les synergies avec les programmes de réformes en cours, tels que les programmes de réforme du secteur de la sécurité.

.....
⁶³ Voir Conclusions des Présidents de la Conférence de Montreux plus 5, annexe n°4.

6.

Conclusions et recommandations

Comme en témoigne ce rapport, les discussions au cours de la Conférence régionale ont été riches et très pointues, dues à la qualité des participants et des panélistes ainsi que leur volonté de participer activement et constructivement aux débats. Dans cette section, les rédacteurs de ce rapport mettent en avant certaines conclusions et recommandations clés de la Conférence régionale.

Le fait que le Document de Montreux ne légitime en aucun cas l'usage des EMSP est particulièrement important à souligner, car cet aspect a fait l'objet d'une longue discussion au cours de la Conférence régionale.

De même, la nécessité de superviser et de contrôler efficacement les activités des EMSP et des ESP dans la région a fait l'unanimité : le « signal d'alerte » qu'a représenté la Conférence régionale a été répété à de nombreuses reprises. Prenant conscience de l'importance de ces problématiques et de la nécessité de les résoudre au niveau sous-régional, voir régional, les participants ont aussi souligné l'importance de saisir les organisations pertinentes sur ces questions. Preuve en est, lors du Troisième dialogue annuel de haut niveau sur la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance en Afrique (octobre 2014), l'Union africaine a invité les Etats à investir davantage de ressources dans le management, le contrôle et la réglementation des entreprises de sécurité privées, que ce soit au niveau domestique ou à l'étranger. La Conférence de haut niveau a demandé à la Commission de l'Union africaine l'adoption d'un code de conduite contenant des standards et des bonnes pratiques pour les entreprises de sécurité privées d'ici à 2015⁶⁴.

Dans ce contexte, les défis identifiés par ce rapport et les pistes de réflexions et de suivi proposées peuvent servir de feuille de route aux décideurs politiques, organisations régionales et internationales, ainsi qu'aux organisations de la société civile, pour continuer les débats aussi bien au niveau national, régional qu'international.

.....
⁶⁴ African Union, Third Annual High Level Dialogue on Democracy, Human Rights and Governance in Africa: Trends, Challenges and Prospects, Dakar, Senegal, 30-31 October 2014, Outcome statement, §24, disponible au lien suivant : <http://fr.scribd.com/doc/245274014/Final-Outcome-Statement-of-the-Hld-2014>.

6.1 Au niveau national

- Soutenir le Document de Montreux
- Adopter de nouvelles lois – ou amender les législations existantes – pour mieux encadrer juridiquement tous les aspects liés aux EMSP
- Instituer des organes de contrôle en amont et en aval de l'activité des EMSP
- Doter les forces de défense et de sécurité nationales de moyens nécessaires afin d'être en mesure d'accomplir leur mission
- Faire un état des lieux complet des EMSP

6.2 Au niveau régional

- Utiliser le canal des instances régionales (en particulier l'Union africaine et la CEDEAO) pour prendre à bras le corps les multiples défis que pose l'activité des EMSP sur le continent, et pour promouvoir le Document de Montreux
- Initier ou encourager une étude approfondie de tous les aspects de la problématique des EMSP en Afrique. Pour mieux cerner le problème et proposer des solutions idoines aux questions posées, il convient impérativement de faire un état des lieux complets

6.3 Au niveau international

- Soutenir les efforts visant à régler ce secteur au niveau international, y compris les discussions au sein des Nations Unies visant à élaborer un cadre réglementaire international pour ces entreprises
- Favoriser les synergies entre les différentes initiatives sur les entreprises et des droits de l'homme et celles visant à régler les opérations des EMSP (particulièrement entre le Code de conduite pour les entreprises de sécurité privées et le Document de Montreux)
- Soutenir et participer activement aux travaux du Forum du Document de Montreux

7.1 Le Document de Montreux en bref⁶⁵

Le Document de Montreux n'est pas un traité international, il ne crée donc pas de nouvelles obligations juridiques. Qu'ils appuient ou non l'initiative, les Etats sont déjà tenus de respecter les obligations au regard du droit international rappelées dans le Document de Montreux. La plupart des règles (énoncées sous la forme de déclarations) et des bonnes pratiques (BP) consignées dans le Document de Montreux sont tirées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. Elles sont fondées également sur d'autres branches du droit international telles que le droit relatif à la responsabilité de l'Etat et le droit pénal international. Le document réfute l'idée selon laquelle les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) opéreraient dans une situation de vide juridique en rappelant les obligations juridiques pertinentes au regard du droit international. Le Document de Montreux améliore la protection des victimes des conflits armés en clarifiant et en réaffirmant le droit international, en encourageant l'adoption de réglementations nationales sur les EMSP en vue d'un meilleur respect du droit international et en donnant des pistes pour savoir comment et sous quel angle il convient de procéder, compte tenu des enseignements tirés.

Le Document de Montreux est destiné à avoir une influence concrète sur l'interaction entre les Etats et les EMSP. Il décrit les bonnes pratiques de mise en œuvre des obligations juridiques internationales existantes, lesquelles doivent aider les gouvernements à mettre en place une surveillance et un contrôle effectifs des EMSP. Les bonnes pratiques couvrent un certain nombre de domaines pratiques parmi lesquels les systèmes d'autorisation, les dispositions contractuelles et les exigences en matière de licences. Il s'agit également de suggérer aux gouvernements un certain nombre de méthodes efficaces leur permettant de superviser les EMSP avec lesquelles elles entrent en contact.

Tous les Etats et organisations internationales sont invités à communiquer leur soutien au Document de Montreux au Département fédéral des affaires étrangères suisse, comme mentionné dans la préface dudit document. Ce faisant, ils ne s'engagent pas à respecter de nouvelles obligations juridiques. Ils déclarent leur

.....

⁶⁵ Cette annexe est un extrait de la brochure sur le Document de Montreux, particulièrement de la partie « Commentaires explicatifs », Le Document de Montreux en bref, p31.

soutien politique à l'idée maîtresse du Document de Montreux, à savoir que les obligations juridiques pertinentes au regard du droit international ont une incidence sur les EMSP et doivent être respectées.

Les gouvernements étant de plus en plus nombreux à apporter leur soutien au Document de Montreux, l'enjeu consiste aujourd'hui à le diffuser et à le mettre en œuvre. Depuis son adoption, le Document de Montreux a servi de base au Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoC), contraignant pour les entreprises signataires.

Qu'est-ce que le Document de Montreux ?

Le Document de Montreux est un document intergouvernemental qui a pour but de promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme lorsque des EMSP opèrent dans le cadre d'un conflit armé. Il n'est pas juridiquement contraignant à proprement parler, mais présente une compilation des obligations juridiques internationales et des bonnes pratiques pertinentes.

Le Document de Montreux est le fruit d'un processus international engagé par la Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a été adopté par consensus le 17 septembre 2008 par 17 États : Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, France, Irak, Pologne, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Sierra Leone, Suède, Suisse et Ukraine. Le nombre d'États participants augmente constamment.

Une liste actualisée des États participants est disponible à l'adresse <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>

Quand le Document de Montreux s'applique-t-il ?

Le Document de Montreux, conformément au droit international humanitaire, se fonde sur le fait que les EMSP opèrent dans des contextes de conflit armé. Néanmoins, il vise également à fournir des conseils pratiques applicables à d'autres contextes (voir le paragraphe 5 de sa préface). Un exemple actuel est l'emploi d'EMSP pour protéger des navires marchands contre les actes de piraterie. Même si la lutte contre la piraterie est le plus souvent considérée comme relevant du maintien de l'ordre (et non d'une situation de conflit armé), les déclarations du Document de Montreux relatives à la compétence juridictionnelle restent pertinentes dans ce contexte.

Qu'est-ce que le Document de Montreux fait ?

Le Document de Montreux :

- rappelle les obligations juridiques internationales pertinentes qui incombent aux États, aux EMSP et à leur personnel dans les situations de conflit armé ;

- contient une compilation de bonnes pratiques destinées à aider les États à prendre des mesures à l'échelon national pour s'acquitter de leurs obligations ;
- souligne les responsabilités de trois types d'États : les États contractants (les pays qui contractent les services d'EMSP), les États territoriaux (les pays sur le territoire desquels les EMSP opèrent) et les États d'origine (les pays dans lesquels les EMSP sont basées) ;
- précise que les États ont l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme, et qu'ils sont donc tenus de prendre des mesures pour prévenir toute mauvaise conduite des EMSP et faire appliquer l'obligation de rendre compte de tout comportement criminel ;
- rappelle que les EMSP et leur personnel sont liés par le droit international humanitaire et doivent respecter ses dispositions en toutes circonstances dans les situations de conflit armé, indépendamment de leur statut ;
- rappelle que toute mauvaise conduite de la part d'EMSP et de leur personnel peut engager, d'une part, la responsabilité pénale des auteurs des violations et de leurs supérieurs hiérarchiques et, d'autre part, la responsabilité de l'État dont ils ont suivi les instructions ou les directives ou sous le contrôle duquel ils ont agi ;
- fournit un outil aux gouvernements pour instaurer des mécanismes efficaces de surveillance et de contrôle des EMSP, par exemple au moyen de contrats ou d'un régime d'octroi de licences/d'autorisations.

Pourquoi le Document de Montreux est utile ?

Le Document de Montreux est utile parce qu'il renforce la protection accordée aux personnes touchées par des conflits armés mais aussi par des situations post-confliktuelles et d'autres situations comparables, en précisant et en réaffirmant les normes de droit international, en encourageant l'adoption de réglementations nationales sur les EMSP visant à faire mieux respecter ce droit, et en fournissant des orientations sur la façon de procéder et les éléments à prendre en considération, sur la base des enseignements tirés.

Questions et réponses sur le Document de Montreux

Pourquoi les EMSP sont-elles une source de préoccupation d'un point de vue humanitaire ?

Il est apparu nécessaire de débattre du phénomène des EMSP d'un point de vue humanitaire en raison de leur présence et de leur rôle dans les conflits armés d'aujourd'hui. Dans la mesure où les membres de leur personnel sont armés et

mandatés pour réaliser des activités étroitement liées aux combats, ils représentent un risque supplémentaire pour la population locale et courent eux-mêmes le risque d'être pris pour cible. Jusqu'à présent, les EMSP n'ont fait l'objet d'aucun véritable contrôle de la part des États, et aucune réglementation internationale spécifique n'a été instaurée à leur égard. Bien que le droit international humanitaire s'applique à elles, il était manifestement nécessaire d'expliquer clairement les règles qui les concernent et de formuler des conseils pratiques sur la façon de traiter avec ce type d'entreprises. Le Document de Montreux a été élaboré pour répondre à ce besoin.

En quoi les entreprises militaires privées se distinguent-elles des entreprises de sécurité privées ?

Il n'existe pas de définition standard de ce que sont une entreprise « militaire » et une entreprise « de sécurité ». Dans le langage courant, il est généralement admis que certaines activités (notamment la participation aux hostilités) sont de nature militaire et que d'autres (par exemple la surveillance de logements) sont liées à la sécurité. En réalité, de nombreuses entreprises fournissent un large éventail de prestations, allant de services de nature spécifiquement militaire à des services qui relèvent nettement de la sécurité. Il est donc difficile de les catégoriser. En outre, du point de vue humanitaire, la question n'est pas de savoir comment qualifier une entreprise, mais plutôt quels services précis elle fournit dans un cas particulier. C'est la raison pour laquelle le Document de Montreux évite de faire une distinction stricte entre ces deux types d'entreprises et utilise l'expression générale « entreprises militaires et de sécurité privées » (EMSP), de façon à inclure toutes les sociétés qui fournissent des services militaires, des services de sécurité ou les deux à la fois.

Les droits et les obligations des EMSP sont-ils expressément mentionnés dans un traité international ?

Aucun traité de droit international humanitaire ou de droit des droits de l'homme ne mentionne spécifiquement les EMSP. Le Document de Montreux regroupe, pour en faciliter la consultation, les règles de droit international qui sont les plus pertinentes pour les opérations de ces entreprises.

Les EMSP opèrent-elles dans un vide juridique ?

Non. Il est vrai que les États constatent souvent qu'ils n'ont pas les dispositions de législation nationale nécessaires pour gérer le cas des EMSP. Il s'avère en outre que les normes de droit international relatives au mercenariat s'appliquent rarement au phénomène relativement nouveau des EMSP. Néanmoins, un certain nombre de règles et de principes bien établis s'appliquent dans les situations de conflit armé, notamment en vertu du droit international humanitaire, qui régit à la fois les activités

du personnel des EMSP et les responsabilités des États contractants. Par ailleurs, le droit des droits de l'homme impose également certaines obligations aux États pour protéger les personnes contre toute mauvaise conduite des EMSP. Le Document de Montreux explique ces règles et principes.

Quelles règles s'appliquent aux États en ce qui concerne les EMSP ?

Un État qui mandate une EMSP peut, dans certaines circonstances, être tenu responsable des violations commises par les membres du personnel de l'EMSP, en particulier si celle-ci exerce des prérogatives de puissance publique ou agit sur les instructions ou sous le contrôle des autorités de l'État. En pareil cas, l'État est soumis aux mêmes règles – ne pas enfreindre le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme – que s'il avait agi lui-même par l'intermédiaire de ses propres forces armées.

Les États ont également l'obligation de veiller au respect du droit : ils doivent notamment faire respecter le droit international humanitaire et, dans la mesure où il est applicable aux situations de conflit armé, le droit des droits de l'homme. Par conséquent, ils doivent prendre les mesures appropriées pour faire en sorte qu'aucune EMSP n'enfreigne les dispositions du droit international humanitaire ou ne porte atteinte par sa conduite aux droits humains de victimes potentielles. Ils peuvent notamment prendre des mesures pour que les EMSP se renseignent soigneusement sur le personnel qu'elles engagent et lui dispensent une formation appropriée. Les États ont également l'obligation de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et de certaines violations graves du droit des droits de l'homme.

Quelles règles s'appliquent aux EMSP et aux membres de leur personnel ?

Tout individu doit respecter le droit international humanitaire lorsqu'il a une activité liée à un conflit armé. Les membres du personnel des EMSP ne font pas exception. S'ils commettent des violations graves du droit international humanitaire – attaques contre des civils ou mauvais traitements à détenus par exemple –, celles-ci sont considérées comme des crimes de guerre et doivent donc donner lieu à des poursuites de la part de l'État. Si les entreprises en tant que telles n'ont pas d'obligations au regard du droit international, leurs employés, quant à eux, en ont. En revanche, le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme protègent également les employés des EMSP. La protection à laquelle ils ont droit varie en fonction du type d'activités auxquelles ils prennent part. Par exemple, la plupart d'entre eux sont déployés en tant que civils dans des situations de conflit armé. Dans ce cas, ils sont protégés contre toute attaque sauf s'ils participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

Des employés d'EMSP portant une arme sont-ils considérés comme des civils et protégés en tant que tels en vertu des Conventions de Genève ?

Dans la plupart des cas, oui. Ils ne sont toutefois pas considérés comme des civils dans certaines circonstances. Le statut des membres du personnel des EMSP dépend de la nature exacte de leurs activités et de leurs fonctions. La plupart d'entre eux ne sont pas engagés pour combattre, mais plutôt pour assumer des fonctions d'appui (maintenance de l'équipement, services logistiques, surveillance de missions diplomatiques ou d'autres sites civils, services de restauration, etc.). Ils sont alors considérés comme des civils. Cela signifie qu'ils sont protégés contre toute attaque, sauf s'ils participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation. Cela signifie également que s'ils participent directement aux hostilités, ils sont passibles de poursuites dans la mesure où le droit national criminalise leur conduite.

Dans des cas plus rares, les employés des EMSP sont incorporés aux forces armées d'un État ou sont membres de groupes ou d'unités placés sous un commandement relevant d'une partie à un conflit armé. En tant que tels, ils ne jouissent pas de la protection accordée aux civils.

Les membres du personnel des EMSP sont-ils des mercenaires ?

La notion de mercenaire est définie en droit international humanitaire. En vertu de l'article 47 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949, applicable dans les situations de conflit armé international, un mercenaire est une personne 1) qui est spécialement recrutée pour combattre dans un conflit armé ; 2) qui en fait prend une part directe aux hostilités ; 3) qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel ; 4) qui n'est ni ressortissant d'une partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une partie au conflit ; 5) qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit ; et 6) qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État. Cette définition ne s'applique pas à la plupart des membres du personnel des EMSP, dans la mesure où la majorité d'entre eux ne sont pas engagés pour combattre dans le cadre d'opérations militaires, et où beaucoup sont des ressortissants de l'une des parties au conflit. En outre, il est difficile d'établir s'ils sont motivés par le désir d'obtenir un avantage personnel. Il est vraisemblable que ce n'est pas le cas de tous. Enfin, si certains prestataires de services privés sont réputés percevoir une rémunération très élevée, il serait toutefois difficile de vérifier si leur rémunération est nettement supérieure à celle des soldats. Cela étant, les employés des EMSP remplissent parfois les critères énoncés dans la définition du statut de mercenaire. Si tel est le cas, ils n'ont pas droit au statut de combattants ou de prisonniers de guerre dans un conflit armé international.

Qui est habilité à poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre ?

L'État dans lequel sont déployés des prestataires de services extérieurs aura généralement autorité (compétence juridictionnelle) pour poursuivre les auteurs de crimes, parce que ces crimes auront été commis sur son territoire. Néanmoins, il se peut que les employés des EMSP bénéficient d'une immunité en vertu d'un accord bilatéral, tel qu'un accord sur le statut des forces. Si les accords de ce type s'appliquent en général aux forces armées d'un État qui sont présentes sur le territoire d'un autre État, ils s'étendent parfois aux civils qui accompagnent les forces armées et aux EMSP. En outre, dans la pratique, un État en proie à un conflit armé n'a pas toujours la capacité de poursuivre les auteurs de crimes si son système judiciaire est affaibli. D'autres États peuvent également exercer leur compétence si l'un de leurs ressortissants commet un crime à l'étranger. Toutefois, la législation nationale ne prévoit pas toujours que l'État ait compétence pour de tels cas. De surcroît, même si cette compétence juridictionnelle existe, le fait que le crime ait été commis à l'étranger dans une situation de conflit armé peut, dans la pratique, constituer un obstacle non négligeable à une enquête pénale, par exemple lorsqu'il s'agit de rassembler des éléments de preuve.

L'effet combiné du manque de compétence juridictionnelle et des difficultés pratiques que rencontrent les États peut conduire à l'impunité des auteurs de crimes. Le Document de Montreux formule des recommandations concrètes pour éviter que cela ne se produise. Par exemple, il recommande d'éviter impérativement tout vide juridictionnel lorsque les États concluent des accords entre eux.

En quoi le Document de Montreux renforce-t-il la protection des civils dans les situations de conflit armé ?

Le Document de Montreux contribue à faire mieux connaître les problèmes qui se posent, sur le plan humanitaire, lorsque des EMSP mènent des activités dans une situation de conflit armé. Il rappelle aux États les obligations qui leur incombent et leur fournit des conseils sur la manière la plus judicieuse de procéder avec ces entreprises. L'obligation de prévenir les violations et de tenir les EMSP responsables des violations qu'elles commettent est au coeur du Document de Montreux. En définitive, toutefois, l'essentiel est une question de mise en oeuvre du droit. Il incombe tant aux EMSP qu'aux États de veiller à ce que les civils soient effectivement protégés.

Le Document de Montreux légitime-t-il les activités des EMSP ?

Non. Les opinions des États divergent quant à la légitimité des EMSP et de leurs activités, mais il n'en demeure pas moins que ces entreprises sont présentes dans

les situations de conflit et que cela continuera probablement à l'avenir. Pour le Gouvernement suisse et le CICR, il était donc important de s'attaquer à cette question et de rappeler les obligations juridiques internationales en vigueur, sans rejeter ni promouvoir le recours aux EMSP. Comme tout autre acteur armé présent sur le champ de bataille, les EMSP doivent se conformer aux règles du droit international, que leur présence et leurs activités soient légitimes ou non. Le Document de Montreux s'inscrit dans cette même logique humanitaire. Il ne se prononce pas sur la légitimité des EMSP, et n'a pour objet ni d'encourager le recours à ces entreprises, ni de l'interdire comme le souhaiteraient certains États.

Comment le Document de Montreux a-t-il vu le jour ?

Le Document de Montreux est le fruit d'une initiative conjointe du Gouvernement suisse et du CICR visant à faire face au phénomène des EMSP. Il est né du désir de réunir les gouvernements les plus touchés par ce phénomène en vue d'examiner le cadre juridique international régissant les activités des EMSP. Il s'agissait également de définir des mesures pratiques (bonnes pratiques) que les États pourraient prendre afin d'encourager le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme par ces entreprises.

Dix-sept gouvernements ont pris part au processus d'élaboration du Document : Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, France, Irak, Pologne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sierra Leone, Suède, Suisse et Ukraine. Ce sont ces mêmes États qui ont participé à sa rédaction. Bien que le processus ait été réservé aux gouvernements, il a bénéficié dès le départ de la contribution précieuse de représentants du secteur des EMSP, de spécialistes issus des milieux universitaires et d'organisations non gouvernementales. Outre les réunions de représentants des gouvernements, quatre réunions d'experts de haut niveau issus de tous les secteurs concernés ont été organisées dans le cadre de cette initiative, afin de formuler les dispositions juridiques et les recommandations pratiques de la façon la plus détaillée possible, sur la base d'expériences concrètes et des enseignements qui en ont été tirés.

Pourquoi seuls 17 États ont-ils pris part à l'élaboration du Document de Montreux ?

Les EMSP ne sont pas présentes dans la même mesure sur le territoire de tous les pays. L'initiative de la Suisse se voulait pratique, et il s'agissait qu'elle bénéficie du concours des États les plus concernés par le phénomène ou qui avaient de l'expérience en matière de relations avec les EMSP. Cette initiative représente également une première étape dans les efforts déployés pour clarifier la situation

et fournir des conseils pratiques. Le processus devait donc être simple et donner des résultats dans un délai raisonnable, étant donné qu'aucun instrument jusque-là n'avait fait l'inventaire de toutes les obligations juridiques applicables aux EMSP.

D'autres acteurs peuvent-ils être parties au Document de Montreux ?

Oui. D'autres États et organisations internationales sont invités à faire part au Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse de leur soutien au Document de Montreux, comme cela est indiqué dans la préface du Document. Ce faisant, ils ne s'engagent pas à respecter de nouvelles obligations juridiques. Ils déclarent simplement leur soutien politique à l'idée-force de ce document, à savoir que des obligations juridiques internationales s'appliquent aux EMSP et doivent être respectées.

Pourquoi le Document de Montreux n'est-il pas un traité international ?

Le Gouvernement suisse et le CICR estimaient qu'il était important d'élaborer un instrument pratique et utile dans un laps de temps relativement court. Or, il aurait fallu de nombreuses années pour négocier un traité international. En outre, compte tenu du caractère très controversé de cette question et de la fermeté des positions politiques en jeu, une initiative humanitaire et apolitique avait plus de chances de donner des résultats concrets.

7.2 Liste des participants au Document de Montreux

1. Etats (Total : 51)

Groupe des Etats d'Afrique : (4)

ETAT	DATE D'ADHÉSION
Afrique du Sud	17 septembre 2008
Angola	17 septembre 2008
Ouganda	23 juillet 2009
Sierra Leone	17 septembre 2008

Groupe des Etats d'Asie-Pacifique : (8)

ETAT	DATE D'ADHÉSION
Afghanistan	17 septembre 2008
Chine	17 septembre 2008
Chypre	29 septembre 2009
Irak	17 septembre 2008
Japon	6 février 2014
Jordanie	18 mai 2009
Koweït	2 mai 2013
Qatar	30 avril 2009

Groupe des Etats d'Europe orientale : (12)

ETAT	DATE D'ADHÉSION
Albanie	17 février 2009
Bosnie et Herzégovine	9 mars 2009
Bulgarie	8 janvier 2013
Croatie	22 mai 2013
Ex-République yougoslave de Macédoine	3 février 2009
Géorgie	22 octobre 2009
Hongrie	1 février 2011
Lituanie	13 juin 2012
Pologne	17 septembre 2008
République Tchèque	14 novembre 2013
Slovénie	24 juillet 2012
Ukraine	17 septembre 2008

.....

Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes: (4)

ETAT	DATE D'ADHÉSION
Chili	6 avril 2009
Costa Rica	25 octobre 2011
Equateur	12 février 2009
Uruguay	22 avril 2009

Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats: (23)

ETAT	DATE D'ADHÉSION
Australie	17 septembre 2008
Autriche	17 septembre 2008
Belgique	28 février 2012
Canada	17 septembre 2008
Danemark	9 août 2010
Espagne	20 mai 2009
Etats-Unis d'Amérique	17 septembre 2008
Finlande	25 novembre 2011
France	17 septembre 2008
Allemagne	17 septembre 2008
Grèce	13 mars 2009
Islande	22 octobre 2012
Irlande	17 novembre 2014
Italie	15 juin 2009
Liechtenstein	27 avril 2009
Luxembourg	27 novembre 2013
Nouvelle Zélande	14 octobre 2013
Norvège	8 juin 2012
Pays Bas	20 février 2009
Portugal	27 mars 2009
Royaume Uni	17 septembre 2008
Suède	17 septembre 2008
Suisse	17 septembre 2008

.....

2. Organisations internationales (3)

ORGANISATION	DATE D'ADHÉSION
Union Européenne	27 août 2012
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	21 novembre 2013
Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe	6 décembre 2013

7.3 Conclusions des Présidents de la Conférence de Montreux+5 (Genève, 13 décembre 2013)

Mesdames et Messieurs les représentants,

Mesdames et Messieurs,

Chers collègues et chers amis,

Nous tenons à remercier très chaleureusement chacun d'entre vous de sa participation à cette conférence et aux échanges importants et constructifs qui ont marqué ces trois derniers jours. Nous sommes aussi reconnaissants aux intervenants de la qualité de leurs exposés, qui ont fourni une base précieuse à nos échanges. Nous adressons enfin toute notre gratitude et notre appréciation au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) de Genève pour le travail qu'il a réalisé afin d'organiser cette conférence et de préparer son rapport sur la mise en œuvre du Document de Montreux et sur les difficultés connexes.

Comme l'a si bien dit le professeur Avant, le Document de Montreux peut être considéré comme un texte dépourvu de toute nouveauté, ou au contraire comme radicalement novateur. Ce qui n'est pas nouveau, c'est que le Document réaffirme des règles bien établies de droit international. Ce qui est inédit en revanche, c'est que ce Document, pour la première fois, aborde spécifiquement cette question dans sa dimension internationale et traduit le droit international dans le domaine spécifique des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP). Autre élément nouveau : il a marqué le point de départ et l'élan initial des efforts entrepris à l'échelle internationale et nationale pour assurer le respect du droit international humanitaire (DIH) et du droit international relatif aux droits de l'homme (DIDH) dans ce secteur.

Ces trois jours ont été l'occasion de confirmer l'appui général, de la part des États et des organisations internationales, au Document de Montreux ainsi qu'à la nécessité d'assurer sa mise en œuvre. Ils ont aussi permis de faire le point des progrès réalisés récemment en matière de réglementation des EMSP ainsi que de l'influence et de l'effet catalyseur du Document.

Le Document de Montreux a pour principal objet les situations de conflit armé. Nos discussions ont cependant montré que le Document était aussi pertinent après les conflits et dans des situations complexes. En outre, la question de sa pertinence et de son applicabilité à la sécurité maritime a été soulevée à plusieurs reprises, non sans susciter, il est vrai, une gamme d'opinions différentes. Certains sont d'avis que le Document de Montreux répond déjà aux besoins du secteur maritime. D'autres considèrent que les normes fixées dans le Document doivent être encore adaptées aux spécificités du secteur, tandis que d'autres encore insistent sur le fait que les

normes conçues dans d'autres enceintes – en particulier au sein du groupe de contact de l'OMI – couvrent suffisamment cette question.

Les débats ont aussi mis en lumière les écueils suivants, qui exigent de nouvelles mesures.

Mobiliser un soutien plus large au Document de Montreux

Le Document de Montreux bénéficie actuellement du soutien de 49 États et de trois organisations internationales, ce qui représente déjà un nombre non négligeable. Nous sommes cependant persuadés que ce nombre pourrait être plus élevé. La promotion du Document de Montreux demeure donc un objectif important.

Comme cela a été indiqué pendant la conférence, le CICR a organisé, avec l'appui de la Suisse et des gouvernements hôtes et en collaboration avec le DCAF, plusieurs ateliers d'information afin de faire mieux connaître le Document de Montreux et de susciter un plus large appui. Ces ateliers ont ouvert la voie à cette conférence en soulignant les avantages que présenterait l'échange d'expériences entre les gouvernements et les parties prenantes. Un travail supplémentaire sera fait pour accroître le nombre d'États, en particulier du Sud, apportant leur appui au Document de Montreux. La tenue du prochain atelier au Sénégal vient d'être confirmée, de même que nous avons confirmé au cours des trois derniers jours la nécessité d'aborder les questions et les problèmes posés par les activités des EMSP dans une perspective régionale, surtout dans les parties du monde où les États participants sont moins nombreux.

S'agissant de renforcer l'appui au Document de Montreux, l'intérêt croissant des organisations internationales mérite notre attention. L'Union européenne, l'OSCE et l'OTAN se sont jointes à l'initiative. Ces organisations agiront sans aucun doute en tant que vecteur de promotion et de mobilisation du soutien au Document à une échelle bien plus grande.

La nécessité de mettre en œuvre le Document de Montreux

La nécessité de faire respecter les règles et les bonnes pratiques exposées dans le Document de Montreux a été au cœur de nos débats. À cet égard, nous avons souligné – tant dans le rapport de référence que dans les déclarations des participants – l'importance des mesures suivantes :

- Pour faire en sorte que les EMSP respectent le DIH et le DIDH dans leurs activités et pour que les responsables de violations aient à répondre de leurs actes, il est crucial que les États promulguent, à l'échelle nationale, une législation adaptée et mettent en place des régimes réglementaires solides. Il est non moins essentiel que les États définissent clairement quels services peuvent

.....

être effectués ou non par les EMSP. Pendant la conférence, plusieurs États ont signalé que leur législation nationale limite déjà le champ d'activités des EMSP. Il est particulièrement intéressant de relever que de nombreux États leur interdisent expressément toute activité liée aux combats. Les autres États s'accordent en général à considérer qu'il convient de ne pas empiéter sur les prérogatives propres de l'État, tout en prévoyant une certaine souplesse dans des circonstances exceptionnelles. Des progrès indéniables ont été réalisés, mais les États qui ne l'ont pas encore fait devraient s'atteler sans retard à la définition des services que les EMSP sont autorisées à fournir ou qui leur sont interdits.

- La nature multinationale des activités des EMSP a été soulignée ; elle constitue en soi un écueil de taille pour les législations nationales, qui en général n'ont pas d'application extraterritoriale. C'est ainsi que certains États dont la législation interdit à leurs ressortissants de travailler pour des EMSP à l'étranger ont décrit les difficultés auxquelles ils se heurtent pour faire respecter leur législation par d'autres pays et par les entreprises étrangères. Dans ce domaine, une coopération spécifique ainsi que des discussions complémentaires sur la manière de traiter ce problème juridique complexe – y compris par un traité international contraignant – seraient utiles.
- Garantir le bon fonctionnement des systèmes existants d'octroi de licence et d'autorisation représente aussi une façon très efficace pour les États d'assurer le respect du Document de Montreux. Il est en outre essentiel de disposer de moyens suffisants pour, notamment, effectuer des examens appropriés, enquêter sur les antécédents, garantir le respect de la réglementation pertinente, octroyer des licences concernant les armes et les munitions, et évaluer si le personnel des EMSP est correctement formé.

Enfin, les participants ont souligné l'importance du rôle de la société civile pour signaler les carences dans les législations et les réglementations nationales et pour améliorer l'accès aux voies de recours et de réparation pour les victimes.

La Suisse, le CICR et le DCAF s'engagent à épauler les États dans la mise en œuvre de leurs obligations juridiques internationales et des règles et bonnes pratiques citées dans le Document de Montreux. Les Services consultatifs du CICR, en particulier, se tiennent à la disposition des États pour leur apporter l'assistance juridique et technique nécessaire dans ce domaine.

Les différents niveaux de réglementation

Le Document de Montreux définit les obligations existantes des États ainsi que les bonnes pratiques au regard du droit international. La réglementation du secteur représente une couche additionnelle et complémentaire de réglementation. En

.....

ce sens, les instruments de droit non contraignant peuvent contribuer à expliciter les obligations et aider les États à traduire les règles internationales en lois ou en politiques nationales.

La mise en œuvre efficace du Code de conduite par les acteurs du secteur est une partie importante du cadre réglementaire. Signer le Code constitue le premier pas d'un processus menant, à terme, au respect plein et entier du Document. Si tous les clients des sociétés de sécurité privées – en particulier les gouvernements et les organisations internationales – exigeaient, dans leurs contrats, que l'ensemble des services soient exécutés dans le respect du Code de conduite, cet instrument de « droit indicatif » deviendrait, progressivement, contraignant.

Ainsi, la loi fédérale suisse sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (adoptée en septembre de cette année par le Parlement suisse) dispose que les entreprises qui ont leur siège en Suisse mais qui fournissent des services de sécurité à l'étranger, ainsi que les entreprises engagées par la Suisse, sont tenues de signer le Code. D'autres pays précisent, dans leur législation sur la passation de marchés, que seules les entreprises signataires du Code peuvent être engagées.

Cette démarche à plusieurs niveaux, qui mêle des instruments de droit indicatif, des instruments d'autoréglementation et la législation nationale, est innovante et s'est montrée aussi efficace que productive. Elle pourrait aussi servir de modèle à la réglementation d'autres domaines dans lesquels évoluent un grand nombre d'acteurs différents, comme les ressources naturelles et les questions écologiques.

Toutefois, comme d'aucuns l'ont indiqué, une démarche fondée sur des textes non contraignants pourrait se révéler insuffisante pour traiter certains problèmes précis, tels que les questions de compétence juridictionnelle et l'entraide juridique. C'est la raison pour laquelle certains participants ont déclaré qu'il pourrait être utile de négocier un texte de droit contraignant dans ces domaines. Garantir des voies de recours effectives et un suivi des responsabilités est essentiel pour que la réglementation de l'industrie des EMSP soit à la fois légitime et crédible.

Il s'agit là d'un domaine concret dans lequel les activités accomplies dans le cadre des Nations Unies sont complémentaires du processus lié au Document de Montreux. Dans les deux cas, l'objectif est de défendre le DIH et le DIDH.

La nécessité de poursuivre le dialogue : un forum des participants du Document de Montreux

Les participants à la conférence Montreux+5 ont exprimé le vœu d'institutionnaliser le dialogue entre les participants au Document de Montreux. Bon nombre d'entre eux se sont déclarés prêts à prodiguer des conseils à l'Association du Code de

.....

conduite internationale des entreprises de sécurité privées sur des aspects de politique nationale et internationale et sur des points de droit, comme cela est prévu par l'article 10 des Statuts de l'Association.

La plupart des participants au Document de Montreux ont exprimé l'avis qu'un tel forum devrait dépasser cette fonction consultative et déboucher sur une structure permanente pour les participants au Document de Montreux, permettant aux États de débattre et d'échanger des informations sur les difficultés auxquelles ils se heurtent, notamment dans la mise en œuvre à l'échelle nationale des obligations concernant les EMSP. Un tel forum pourrait servir de point focal au processus de Montreux et de site de consultations officielles entre partisans du Document. Il leur permettrait aussi de partager les enseignements retenus et les bonnes pratiques.

Les participants au Document de Montreux sont tombés d'accord pour considérer que tout forum créé à ces fins devrait être une structure « légère » et créer des synergies avec les forums existants. Ils sont toutefois convenus qu'une structure institutionnelle pourrait rassembler et diffuser des informations, faciliter la coordination et la communication entre les États appuyant le processus, et servir à répertorier les travaux de recherche et à compiler une liste de bonnes pratiques.

Des discussions plus approfondies seront nécessaires pour identifier quel type de fonctions additionnelles un tel forum devrait remplir au profit des participants au Document de Montreux. La Suisse et le CICR organiseront donc des échanges officiels à Genève l'année prochaine sur la création d'un forum des participants au Document de Montreux. La première réunion se déroulera au premier trimestre de l'année prochaine.

Avant de clore la réunion, je tiens à remercier le DCAF de son précieux appui à l'organisation de cette conférence et de l'excellent document de référence qui nous a aidés à orienter nos discussions pendant ces trois derniers jours. Nous tenons à remercier aussi les membres d'EDA-Event de tout le travail accompli pour assurer la réussite de notre conférence et pour agréementer notre séjour.

Enfin, je vous remercie tous de votre attention et de votre participation active. Nous vous souhaitons un bon retour dans vos foyers et nous nous réjouissons de poursuivre très bientôt ces discussions avec les participants du Document de Montreux.

.....

7.4 Agenda de la Conférence régionale sur le Document de Montreux (Dakar, 3–4 juin 2014)

Mardi 3 Juin 2014

9:30	<p>Cérémonie officielle d’ouverture de la Conférence régionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • S.E. Mme Muriel BERSET KOHEN, Ambassadeur de la Suisse au Sénégal • M. Demba DIOUF, Directeur de Cabinet du Ministre des Forces armées, Sénégal
10:00	Café de bienvenue et photo de groupe
10:45	<p>Introduction au Document de Montreux</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Jonathan CUENOUD, Collaborateur juridique, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse • Mme. Julie TENENBAUM, Conseillère juridique régionale, Comité International de la Croix Rouge • Dr. Alan BRYDEN, Directeur adjoint, Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées (DCAF)
11:45	Pause
12:00	<p>Document de Montreux : Questions – Réponses – Contributions des Etats</p> <p><i>Modérateur:</i> M. Jonathan CUENOUD, Collaborateur juridique, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse</p>
13:00	Déjeuner
14:30	<p>Panel 1: Perspectives et défis des Etats : réglementations régionales et bonnes pratiques</p> <p><i>Modérateur:</i> Mme. Julie TENENBAUM, Conseillère juridique régionale, Comité International de la Croix Rouge</p> <p>Panélistes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme. Eugénie Liliane ARIVONY, Magistrate, Présidente de la CONADIH, Ministère de la Justice, Madagascar • M. Paul Hervé DIARRA, Chef de la Section des Affaires Consulaires, Ministère des Affaires Etrangères, République du Mali • M. Kouassi Yao Filbert GLEGLAUD, Ministère d’Etat, Ministère des Affaires Etrangères, Côte d’Ivoire
15:30	Pause café
16:00	<p>Discussion interactive</p> <p><i>Modérateur:</i> Mme. Julie TENENBAUM, Conseillère juridique régionale, CICR</p>

16:30	<p>L'initiative Suisse/CICR pour le renforcement du respect du droit international humanitaire</p> <p>Ambassadeur Nicolas LANG, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse, Direction du Droit International Public</p>
17:15	<p>Le rôle de la Francophonie dans la région : gouvernance démocratique, paix et sécurité</p> <p>Mme. Catherine FRANÇOIS, Spécialiste du programme « Maintien et consolidation de la paix » Direction de la Paix, de la Démocratie et des Droits de l'Homme, Organisation internationale de la Francophonie</p>
17:45	Questions
18:00	Clôture de la journée

Mercredi 4 Juin 2013

9:00	<p>Panel 2: Problématiques régionales liées aux EMSP en Afrique : La valeur ajoutée du Document de Montreux</p> <p><i>Modérateur:</i> Mme. Audrey OLIVIER MURALT, Chargée de projet, Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées (DCAF)</p> <p>Panélistes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Aliou DIOUF, Chercheur et Représentant, Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits Humains, Sénégal • Général Elhadj Alioune SAMBA, Forces Armées, Sénégal • M. Aly SAGNE, Lumière Synergie pour le Développement, Sénégal
10:00	<p>Discussion interactive</p> <p><i>Modérateur:</i> Mme. Audrey OLIVIER MURALT, Chargée de projet, Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées</p>
10:30	Pause café
11:00	<p>Panel 3: Le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées</p> <p><i>Modérateur:</i> M. Jonathan CUENOUD, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse, Direction du Droit International Public</p> <p>Panélistes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme. Audrey OLIVIER MURALT, Chargée de projet, Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées • M. Rémy FRIEDMANN, Conseiller principal, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse • M. Jean-Léopold GUEYE, Secrétaire général du Syndicat National Des Convoyeurs de Fonds et Agents de Sécurité (SYNACOFAS), Sénégal

12:00	<p>Discussion interactive <i>Modérateur:</i> M. Jonathan CUENOUD, Collaborateur juridique, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse</p>
12:30	Déjeuner
14:30	<p>Panel 4: Enjeux, défis et opportunités de la mise en œuvre du Document de Montreux dans la région <i>Modérateur:</i> M. Rémy FRIEDMANN, Conseiller principal, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse</p> <p>Panélistes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Clément VOULÉ, Membre expert, Groupe de travail sur les Industries extractives, l'Environnement et les Violations des droits de l'homme de la CADHP, Genève • M. Nicolas GUINARD, Conseiller, Bureau des Nations Unies en Afrique de l'Ouest, Sénégal • Professeur Christophe C. KOUIGNIAZONDE, Réseau ouest Africain sur la sécurité et la gouvernance démocratique (WANSED) • M. Elie SINZABAKWIRA, Organisation nationale des droits de l'homme (LIPRODHOR), Rwanda
15:30	<p>Discussion interactive <i>Modérateur:</i> M. Rémy FRIEDMANN, Conseiller principal, Département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse</p>
16:00	<p>Remarques de clôture</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Zakaria MAIGA, Chef adjoint de la délégation régionale, Comité international de la Croix Rouge, Sénégal • M. Philippe-Olivier BEGUIN, Conseiller, Ambassade de Suisse au Sénégal • Général de brigade aérienne Alain PÉREIRA, Directeur général, Centre pour les Hautes Etudes de Défense et de Sécurité, Sénégal
19:00	<p>Réception à la résidence de S.E Mme Muriel BERSET KOHEN, Ambassadeur de la Suisse au Sénégal</p>

7.5 Liste des participants à la Conférence régionale sur le Document de Montreux (Dakar, juin 2014)

Hauts représentants et hôtes de la Conférence régionale

1. Son Excellence Muriel Berset-Kohen, Ambassadeur, Ambassade de la Suisse au Sénégal, au Cap-Vert, en Gambie, en Guinée-Bissau, au Mali, en Mauritanie
2. Monsieur Demba Diouf, Directeur de cabinet au ministère des Forces Armées, Sénégal
3. Monsieur Zakaria Maiga, Chef adjoint de la délégation régionale, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
4. Général Alain Pereira, Directeur, Centre des hautes études de défense et de sécurité (CHEDS), Sénégal
5. Dr. Alan Bryden, Directeur adjoint, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Suisse

Experts régionaux et collaborateurs (par ordre alphabétique)

6. Dr. Christiane Agboton Johnson, Conseillère Spéciale du Directeur général, CHEDS, Sénégal
7. Monsieur Philippe-Olivier Béguin, Conseiller, Ambassade de la Suisse au Sénégal, au Cap-Vert, en Gambie, en Guinée-Bissau, au Mali, en Mauritanie
8. Monsieur Dénes Benczedi, Coordinateur Communication, CICR, Sénégal
9. Madame Anna Marie Burdzy, Assistante de recherche, DCAF, Suisse
10. Madame Mabinta Coly, Juriste, CICR, Sénégal
11. Monsieur Jonathan Cuénoud, Collaborateur Juridique, Section du droit international humanitaire Département Fédéral des Affaires étrangères (DFAE) au sein de la Direction du Droit International Public (DDIP), Suisse
12. Monsieur Aliou Diouf, Chercheur et Représentant en Afrique Francophone, Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits Humains, Sénégal
13. Colonel Boubacar Diouf, Conseiller Spécial du Directeur général, CHEDS, Sénégal
14. Madame Khoudia Dioup, Responsable de la presse, Sénégal
15. Madame Anja Ebnöther, Directeur adjoint, DCAF, Suisse
16. Colonel Patrick Eze, Conseiller Militaire, Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, Sénégal
17. Madame Catherine François, Spécialiste de programme « Maintien et consolidation de la paix », Direction de la Paix, de la Démocratie et des Droits de l'Homme, Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), France
18. Monsieur Rémy Friedmann, Conseiller principal, DFAE, au sein de la Division sécurité humaine (DSH), Suisse

.....

19. Jean Léopold Guéye, Secrétaire Générale, Syndicat National des Convoyeurs de Fonds et Agents de Sécurité (SYNACOFAS), Sénégal
20. Monsieur Nicolas Guinard, Conseiller, Bureau des Nations Unies pour l’Afrique de l’Ouest, Sénégal
21. Professeur Christophe C. Kougniazonde, Réseau ouest-Africain sur la sécurité et la gouvernance démocratique (WANSED)
22. Monsieur Mame Tounkara Ibrahima, Conseiller, CICR, Sénégal
23. Son Excellence Nicolas Lang, Ambassadeur en mission spéciale pour l’application du droit international humanitaire, Direction du droit international public (DDIP), Suisse
24. Lieutenant Colonel Georg Moik, Conseiller Militaire, Bureau des Nations Unies pour l’Afrique de l’Ouest, Sénégal
25. Madame Audrey Olivier Muralt, Chargée de projet, DCAF, Suisse
26. Aly Sagne, Président, Lumière Synergie pour le Développement, Sénégal
27. Monsieur Elie Sinzabakwira, Organisation nationale des droits de l’homme (LIPRODHOR), Rwanda
28. Madame Julie Tenenbaum, Conseillère juridique régionale, CICR, Côte d’Ivoire
29. Monsieur Clément Voulé, Membre expert, Groupe de travail sur les industries extractives, l’Environnement et les Violations des droits de l’homme de la CADHP, Suisse
30. Colonel Maname Wade, CHEDS, Sénégal

Participants

31. Monsieur Essofa Da Agouna, Forces Armées Togolaise, Togo
32. Monsieur Octavio Alves, Conseiller juridique, Ministère des Affaires étrangères, Guinée-Bissau
33. Madame Eugénie Liliane Arivony, Magistrat, Présidente de la CONADIH, Ministère de la Justice, Madagascar
34. Monsieur Patrick Bidilou Niabode, Inspecteur central chargé de la Protection civile, Ministère de l’Administration du territoire, de la Décentralisation et de la Régionalisation, République centrafricaine
35. Monsieur Rachid Chebboub, Conseiller, Ambassade d’Algérie au Sénégal
36. Monsieur Herminio Da Costa Moniz, Conseiller d’Ambassade, Ministère des Affaires étrangères. Cap-Vert
37. Monsieur Matthias Dialla, Secrétaire des Affaires étrangères, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Régional, Burkina Faso
38. Monsieur Paul Hervé Diarra, Chef de la section des Affaires consulaires, Ministère des Affaires étrangères, Mali
39. Colonel Matar Diop, Gendarmerie Nationale, Sénégal

.....

.....

40. Monsieur Sylla Dondo, Sous directeur, Ministère des Affaires étrangères, Guinée Conakry
41. Colonel Mamadou Faye, DDSE, Sénégal
42. Son Excellence Kouassi Yao Filbert Gleglaud, Directeur des Organisations Africaines, Ministère d'Etat, Ministère des Affaires étrangères, Côte d'Ivoire
43. Colonel Alioune Gueye, Commandant de la légion centre-ouest, Gendarmerie, Sénégal
44. Commandant Cherif Gueye, Douane, Sénégal
45. Colonel Martial Gomu, Ministère des Affaires étrangères, Sénégal
46. Monsieur Abbel Habba, Guinée Conakry
47. Monsieur Olivier Kenhago Tazo, Sous directeur Afrique Central, Ministère des Affaires étrangères, Cameroun
48. Général Sergine Mbacke Fall Gueye, Ministère des Affaires étrangères, Sénégal
49. Monsieur Varela Faustino Monteiro, Directeur du Centre Juridique du Gouvernement, Cap-Vert
50. Colonel Abdou N'Diaye, Etat-major Général des Armées, Sénégal
51. Lieutenant Ka N'Diaga, Police Nationale, Sénégal
52. Madame Cheikh Niang, Président, COS, Sénégal
53. Lieutenant Colonel Galbert Pascal Odelui, Président de la Cellule DIH, Gendarmerie National du Bénin, Bénin
54. Général Elhadj Alioune Samba, Forces Armées, Sénégal
55. Capitaine de Frégate Abdou Sene, Etat-major des Forces Armées, Sénégal
56. Son Excellence Albert Shingiro, Ambassadeur, Secrétaire Permanent, Ministère des Relations Extérieures, Burundi
57. Monsieur Diallo Souleymane, Chef de Service des Affaires de l'union Européenne, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Mauritanie
58. Monsieur Ababacar Thiombane, Hassamar, Primature, Sénégal
59. Monsieur Ahmedou Yarah, Armée Nationale, Mauritanie
60. Colonel-Major Soumana Zanguina, En charge des Etudes Stratégiques, des Opérations de Sécurité intérieure et de la Doctrine au Ministère de la Défense nationale du Niger, Ministère de la Défense, Niger

.....

Rapport de la Conférence régionale en Afrique francophone et lusophone

A Dakar, en juin 2014, le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, le gouvernement sénégalais, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées (DCAF) et le Centre des Hautes Etudes de Défense et de Sécurité (CHEDS) du Sénégal ont organisé la première Conférence régionale sur les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) en Afrique francophone et lusophone. Cette conférence a réuni des représentants de seize (16) Etats et d'organisations régionales et internationales ainsi que des experts sur les questions liées aux EMSP et au *Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des Entreprises militaires et de Sécurité privées pendant les conflits armés* (Document de Montreux).

Ce rapport vise à présenter un résumé analytique des échanges riches et constructifs qui ont eu lieu durant ces deux jours de Conférence. Il met en évidence les pistes identifiées pendant les débats et les recommandations à mettre en œuvre par les différentes parties prenantes.