



Strasbourg, le 17 mars 2025

CDL-AD(2025)017

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MÉ MORANDUM DU SECRÉTARIAT

COMMENTAIRES
SUR LA RECOMMANDATION 2289 (2025) DE L'APCE
« FAIRE FACE AUX RISQUES QUE LES MERCENAIRES ET LES
ENTREPRISES MILITAIRES ET DE SECURITE PRIVEES FONT
PESER SUR LES DROITS HUMAINS ET L'ÉTAT DE DROIT: UN
APPEL EN FAVEUR D'UNE REGLEMENTATION GLOBALE »

en vue de la préparation de la réponse du Comité des Ministres

Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 142e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2025)

1. Le 28 janvier 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« APCE ») a adopté la Recommandation 2289(2025) sur « Faire face aux risques que les mercenaires et les entreprises militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains et l'État de droit : un appel en faveur d'une réglementation globale »¹. L'APCE a réitéré sa profonde préoccupation quant aux risques pour les droits humains et l'État de droit que représente le recours croissant aux entreprises militaires et de sécurité privées (« EMSP »). En conséquence, elle a appelé à une réglementation globale pour garantir la responsabilité et la réparation des victimes et :

- a) a invité le Comité des Ministres à examiner la faisabilité de l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe régissant l'utilisation des EMSP ; et
- b) a recommandé au Comité des Ministres :
 - (i) d'approuver, au nom du Conseil de l'Europe, le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés ;
 - (ii) dans l'attente de l'adoption d'une convention, d'élaborer un projet de recommandation aux États membres, axé sur l'atténuation des risques que les EMSP font peser sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit ; et
 - (iii) d'intensifier le dialogue politique avec les Nations Unies, conformément à la Déclaration de Reykjavík, en veillant à ce que le Conseil de l'Europe contribue au Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense.

2. La Commission avait abordé ces questions dans son Rapport de 2009 sur les entreprises militaires et de sécurité privées et sur l'érosion du monopole étatique du recours à la force², qui faisait suite à la Recommandation 1858(2009) de l'APCE sur « Sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire et érosion du monopole étatique du recours à la force »³ et à sa proposition d'élaborer un traité du Conseil de l'Europe visant à réglementer les relations des États membres du Conseil de l'Europe avec les EMSP et à fixer des normes minimales pour l'activité de ces sociétés privées. La Commission a partagé le point de vue de l'APCE selon lequel le fonctionnement peu réglementé des EMSP fait peser de graves risques sur la démocratie, l'État de droit et la protection des droits humains. Tout en exprimant certaines inquiétudes quant à la faisabilité de l'élaboration d'un traité du Conseil de l'Europe, elle a identifié certains sujets qui pourraient faire l'objet d'une recommandation du Comité des Ministres : (i) l'approbation du sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés⁴; (ii) l'examen des législations nationales des États membres du Conseil de l'Europe traitant de l'enregistrement/de l'octroi de licences aux EMSP, afin d'examiner si elles fournissent un degré approprié de réglementation des activités extraterritoriales des EMSP ; (iii) l'examen des législations nationales des États membres du Conseil de l'Europe, afin de déterminer s'il existe une compétence pénale pour les infractions graves commises par le personnel des EMSP, du moins lorsque ce personnel est ressortissant de l'État en question ; et (iv) l'examen des systèmes de droit civil des États membres du Conseil de l'Europe, afin de déterminer s'il est possible de

¹ APCE, [Recommandation 2289\(2025\)](#), *Faire face aux risques que les mercenaires et les entreprises militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains et l'État de droit: un appel en faveur d'une réglementation globale*.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)038](#), *Rapport sur les entreprises militaires et de sécurité privées et sur l'érosion du monopole étatique du recours à la force* ("Rapport du 2009").

³ APCE, [Recommandation 1858\(2009\)](#), *Sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire et érosion du monopole étatique du recours à la force*.

⁴ [Le document de Montreux](#) est un document non contraignant résultant d'une initiative conjointe lancée par la Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge, qui vise à fournir des orientations aux gouvernements pour réglementer efficacement les EMSP.

demander des dommages-intérêts pour des fautes civiles extraterritoriales commises par des EMSP constituées dans l'État, et éventuellement même par leurs filiales constituées à l'étranger, et, si ce n'est pas le cas, d'envisager l'adoption d'une législation appropriée sur la question.

3. La Commission de Venise attire de plus en plus l'attention sur la question de la rareté de la réglementation internationale en ce qui concerne l'impact des pouvoirs privés sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit⁵. En particulier, dans sa liste de contrôle sur l'État de droit⁶, la Commission de Venise a indiqué que la loi devrait « garantir que les entités non étatiques qui assurent tout ou partie de missions traditionnellement du ressort de l'État et prennent des mesures et des décisions ayant sur la population un impact similaire à celles d'une autorité publique soient soumises aux mêmes exigences de respect de l'État de droit et rendent les mêmes comptes que les autorités publiques elles-mêmes »⁷. La Commission a également mis en garde contre les risques d'absence de responsabilité lors de l'externalisation de fonctions « essentielles » de l'État à des entreprises privées dont l'intérêt premier est de faire du profit⁸. À cet égard, la Commission de Venise estime que le recours par les autorités publiques à des EMSP pour exercer des fonctions étatiques ne doit pas réduire la responsabilité politique de ces autorités.

4. La Commission de Venise exprime les points de vue suivants sur les propositions faites par l'APCE dans sa Recommandation 2289(2025) :

- a) Il est en principe possible d'élaborer une convention régionale régissant l'utilisation des EMSP, même si la Commission de Venise estime que les défis qu'elle avait identifiés dans son rapport de 2009 sont exacerbés par l'actuelle situation sécuritaire en Europe.
- b)
 - i. La Commission soutient l'adoption du Document de Montreux, qui peut être considéré comme un programme pour l'action législative future des États, avec des objectifs identifiables pouvant faire l'objet d'un suivi⁹;
 - ii. Elle approuve la recommandation de l'APCE d'élaborer en priorité un projet de recommandation aux États membres visant à atténuer les risques que les sociétés militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Comme elle le souligne dans son rapport, cette recommandation pourrait porter sur la nécessité de réviser les législations nationales concernant (i) l'enregistrement/la délivrance de licences aux EMSP, en particulier en ce qui concerne les activités extraterritoriales de ces sociétés ; (ii) la compétence pénale pour les infractions graves commises par le personnel des EMSP, au moins lorsque ce personnel est ressortissant de l'État en question ; et (iii) les demandes de dommages-intérêts en droit civil pour des fautes civiles extraterritoriales commises par des EMSP constituées en société dans l'État et éventuellement même par leurs filiales constituées en société à l'étranger. En outre, une telle recommandation pourrait inclure une obligation générale de visibilité, de transparence et de responsabilité publique (non judiciaire) des EMSP ;
 - iii. Elle considère que l'expertise du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit peut certainement contribuer aux efforts des Nations unies pour trouver un consensus mondial sur un cadre

⁵ En novembre 2024, un [séminaire international sur "les pouvoirs privés et l'État de droit"](#) a été organisé à Madrid, en coopération avec le Centre espagnol d'études constitutionnelles et politiques (CEPC).

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *Liste des critères de l'État de droit*.

⁷ CDL-AD(2016)007, précité, section II.A.8 ; voir également [CDL-AD\(2011\)003rev](#), *Rapport sur la prééminence du droit*, § 66.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)043](#), *Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains*, § 130.

⁹ Rapport du 2009, précité, § 65.

réglementaire international concernant la réglementation, le suivi et la surveillance des activités des EMSP. Compte tenu du caractère multinational des EMSP, la Commission considère qu'un instrument mondial consacré à la question à l'examen permettrait d'assurer une réglementation complète et uniforme des EMSP, d'empêcher le « chalandage judiciaire » et d'établir une plus grande responsabilité¹⁰.

5. La Commission de Venise reste à la disposition du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire pour une éventuelle assistance supplémentaire sur cette question.

¹⁰ Rapport du 2009, précité, §§ 37, 51 et 59.