NATIONS
UNIES

E

Conseil Économique
et Social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/1999/NGO/117
25 mars 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-cinquième session
Point 5 de l'ordre du jour

LE DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES ET SON APPLICATION AUX PEUPLES ASSUJETTIS À UNE DOMINATION COLONIALE OU ÉTRANGÈRE, OU À L'OCCUPATION ÉTRANGÈRE

Exposé écrit présenté par International Alert, organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif spécial

Le Secrétaire général a reçu l'exposé écrit ci-après, qui est distribué conformément à la résolution 1996/31 du Conseil économique et social.

[24 mars 1999]

Résumé et principales recommandations

1. Les mercenaires combattent pour de l'argent dans des conflits armés auxquels l'État dont ils portent la nationalité n'est pas partie. L'utilisation de mercenaires pour violer les droits de l'homme et empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination est un phénomène qui préoccupe vivement la Commission des droits de l'homme, qui est de plus en plus répandu et qui a pris des dimensions inquiétantes ces dernières années. Par manque de volonté politique, la communauté internationale s'est montrée incapable d'organiser une riposte de nature à mettre fin à la prolifération des activités de mercenaires. Le présent exposé met en évidence certains des problèmes complexes relatifs aux droits de l'homme que pose le mercenariat et contient une série de recommandations sur la manière dont la Commission des droits de l'homme et, plus généralement, le système des Nations Unies, pourraient faire face plus efficacement à ces problèmes. Il est en particulier recommandé que :

- les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ratifient la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires;

- le mandat du Rapporteur spécial sur la question des mercenaires soit prorogé et que l'on fasse plus largement connaître les effets néfastes de l'action des mercenaires;

- la Commission des droits de l'homme s'efforce de collaborer plus étroitement avec la Division de la prévention du crime et de la justice pénale de l'ONU de façon à pouvoir traiter en même temps des questions relatives aux droits de l'homme et des activités criminelles associées à l'utilisation de mercenaires.

Les mercenaires dans les années 90

2. L'utilisation de mercenaires dans le cadre de conflits devient de plus en plus fréquente en ces années 90 en raison des carences en matière de sécurité dues à la réticence continue de la communauté internationale à intervenir dans un nombre croissant de conflits internes. Dans le même temps, la fin de la guerre froide et la réduction des budgets de défense qui en a résulté font qu'il y a une pléthore de militaires hautement qualifiés désireux de continuer d'utiliser leur savoir-faire dans des guerres étrangères. Ces dernières années, il y a eu en outre sur le marché international une augmentation du nombre des sociétés qui offrent, par l'intermédiaire de mercenaires, des services de sécurité et militaires à des gouvernements en guerre et des sociétés minières opérant dans des régions déchirées par des conflits. Ce type de mercenariat plus sophistiqué ne change rien à la nature intrinsèque du phénomène, les nouvelles méthodes ne faisant que cacher les dangers qu'il renferme.

3. Depuis les années 60, les mercenaires n'ont jamais été aussi impliqués dans les conflits armés qu'ils ne le sont actuellement. Le recours à des mercenaires (notamment des soldats de fortune et des groupes plus sophistiqués opérant dans le cadre de sociétés) a été officiellement signalé au Cachemire, en Afghanistan, au Libéria, dans l'ex-Zaïre, en Angola, au Congo, en République démocratique du Congo, en Sierra Léone, dans l'ex-Yougoslavie, lors des récents combats entre l'Érythrée et l'Éthiopie et dans de nombreux autres conflits à travers le monde. La liste des régions dont ces mercenaires sont originaires n'est pas moins longue, et comprend l'ex-Union soviétique, l'Europe, le Moyen-Orient, les Amériques et l'Afrique.

Mesures prises par l'Organisation des Nations Unies pour faire face à l'utilisation de mercenaires

4. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa première résolution [1] condamnant l'utilisation de mercenaires en 1968 [2]. Depuis lors, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique social et la Commission des droits de l'homme ont maintes fois condamné le recours à des mercenaires en tant que pratique contraire au droit international servant à empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination et la jouissance des droits de l'homme. Pour ces raisons, la Commission des droits de l'homme a établi en 1987 un mandat pour un rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires.

Convention des Nations Unies

5. Dans sa résolution 44/34 en date du 4 décembre 1989, l'Assemblée générale a adopté et ouvert à la signature et à la ratification la *Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires*. Pour qu'elle entre en vigueur, la Convention doit être ratifiée par 22 États Membres. À ce jour, 16 États seulement l'ont ratifiée et 10 autres l'ont uniquement signée [3]. Au moment de la présentation du rapport du Rapporteur spécial à la Commission des droits de l'homme en 1996, la Convention n'avait été ratifiée que par 9 États et 12 États l'avaient signée. Cela peut paraître lent mais, manifestement, une dynamique s'est enclenchée et le Rapporteur spécial a encore des efforts à faire pour que des réponses soient apportées aux questions qui se posent au sujet de la Convention et pour convaincre les États signataires de ratifier cet instrument afin qu'il entre en vigueur. Tout retard ne peut qu'encourager la continuation de cette activité illicite.

Recommandation

Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies devraient ratifier la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires ou y adhérer dès que possible afin qu'elle puisse entrer en vigueur.

---

[1] Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale avaient auparavant adopté des résolutions condamnant l'utilisation de mercenaires mais ces résolutions portaient uniquement sur certains conflits.

[2] Résolution 2465 (XXIII) de l'Assemblée générale.

[3] Les 16 États suivants ont ratifié la Convention : Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Barbade, Bélarus, Cameroun, Chypre, Géorgie, Italie, Maldives, Mauritanie, Ouzbékistan, Seychelles, Surinam, Togo, Turkménistan et Ukraine. Les 10 États suivants ont signé la Convention, mais ne l'ont pas ratifiée : Allemagne, Angola, Congo, Maroc, Nigéria, Pologne, République démocratique du Congo, Roumanie, Uruguay et Yougoslavie.

Persistance du mercenariat

6. La persistance du mercenariat peut être attribuée en partie aux lacunes et ambiguïtés du droit international en vigueur, notamment à la définition du mercenaire dans les instruments relatifs à la question et aux problèmes techniques que pose l'application de ces instruments. En raison de ces déficiences, les normes internationales applicables aux mercenaires se sont avérées insuffisantes pour juguler la montée du phénomène, et ceux qui se livrent à cette activité illicite ont pu continuer de le faire en bénéficiant d'une impunité relative. La communauté internationale devrait par conséquent examiner la relation entre la persistance du mercenariat et les lacunes criantes dans les instruments internationaux pertinents auxquels il faudrait apporter des modifications afin d'améliorer leur efficacité.

Recommandation

Conformément aux résolutions adoptées antérieurement par l'Assemblée générale, une réunion d'experts devrait être convoquée aux fins d'examiner d'une manière plus approfondie et de revoir et mettre à jour les règles applicables du droit international de façon à indiquer avec plus de clarté comment faire face à ce phénomène.

Rationalisation des travaux de la Commission

7. À la cinquante-cinquième session de la Commission des droits de l'homme sera examiné le rapport du Bureau de la cinquante-quatrième session sur la rationalisation des travaux de la Commission [4]. International Alert se félicite de ce rapport, qui constitue un moyen d'améliorer l'efficacité des mécanismes de la Commission et la capacité de l'Organisation des Nations Unies de promouvoir et protéger les droits de l'homme internationalement reconnus et de contribuer à prévenir leur violation. Néanmoins, au paragraphe 20 (Recommandation 1 e)), il est recommandé à la Commission d'envisager de "[m]ettre fin au mandat du Rapporteur spécial sur l'utilisation de mercenaires et de faire en sorte que cette question soit dorénavant examinée directement par l'Assemblée générale (Sixième Commission)".

Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur l'utilisation de mercenaires

8. International Alert considère la question du mercenariat comme un important problème relatif aux droits de l'homme auquel la Commission devrait continuer de faire face. De toute évidence, il est nécessaire que le Rapporteur spécial poursuive ses efforts pour assurer l'entrée en vigueur de la Convention. Les propositions du Bureau sont en fait contraires à la résolution 1998/6 de la Commission des droits de l'homme, en date du

---

[4] E/CN.4/1999/104.

27 mars 1998, qui a été adoptée par 35 voix contre 9, avec 8 abstentions [5]. International Alert craint que la question ne reçoive pas l'attention qu'elle mérite si elle est renvoyée à l'Assemblée générale (Sixième Commission). Dans son rapport, le Bureau reconnaît le rôle clef que jouent les procédures spéciales de la Commission et les mandats par thème dans la mobilisation des efforts de l'Organisation pour promouvoir et protéger les droits de l'homme internationalement reconnus. Il est donc important que l'examen du problème des mercenaires demeure du ressort des mécanismes de la Commission.

Recommandation

International Alert recommande à la Commission des droits de l'homme de proroger le mandat du Rapporteur spécial sur l'utilisation de mercenaires d'au moins trois années supplémentaires et d'étudier les moyens d'élargir ce mandat.

Autodétermination

9. Le mercenariat menace l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination et porte atteinte à l'intégrité territoriale des États et à leur sécurité interne. En participant à des conflits étrangers dont l'enjeu politique ne les concerne pas, les mercenaires interviennent d'une manière illicite dans les affaires d'États souverains ce qui va à l'encontre des buts et des principes de l'Organisation des Nations Unies, en particulier du principe du non-recours à la force énoncé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Autoriser la présence de mercenaires (souvent dans les deux camps) ne peut qu'aggraver les tensions existantes et prolonger les conflits. En outre, cette présence nuit à la sécurité de la population en portant atteinte à la démocratie et au fonctionnement de l'économie des pays concernés.

10. Il incombe aux États d'empêcher leurs citoyens d'offrir leurs services en tant que mercenaires et de quitter leur territoire pour intervenir d'une manière illicite dans des conflits étrangers. L'accent a été mis sur cette

---

[5] Les résultats du vote étaient comme suit : États ayant voté pour : Afrique du Sud, Bangladesh, Bhoutan, Botswana, Brésil, Cap-Vert, Chili, Chine, Congo, Cuba, El Salvador, Équateur, Fédération de Russie, Guatemala, Guinée, Inde, Indonésie, Madagascar, Malaisie, Mali, Maroc, Mexique, Mozambique, Ouganda, Népal, Pakistan, Pérou, Philippines, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Soudan, Sri Lanka, Uruguay et Venezuela. Les États suivants ont voté contre : Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Japon, Luxembourg, Pologne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les États suivants se sont abstenus : Argentine, Bélarus, France, Irlande, Italie, République de Corée, République tchèque et Ukraine. La Tunisie a ultérieurement déclaré que si elle avait été présente, elle aurait voté en faveur du projet de résolution. Le projet de résolution avait été présenté par Cuba et coparrainé par l'Algérie, l'Égypte, la Guinée, le Mali, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Swaziland. L'Angola, le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, l'Inde, Madagascar et le Nigéria s´étaient ensuite portés coauteurs. Le vote a été demandé par le Royaume-Uni. Cuba a réclamé un vote par appel nominal.

obligation dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, qui contient ce qui suit : "Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre État" [6]. Une jurisprudence internationale devrait être établie pour que le respect de cette obligation puisse être assuré. L'adoption d'une telle mesure maintenant irait en outre de pair avec la vigilance croissante dont font preuve les gouvernements vis-à-vis des exportations d'armes de leur territoire.

Recommandation

International Alert recommande que les États Membres de l'Organisation des Nations Unies s'acquittent de leur obligation de ne pas s'ingérer dans les affaires d'autres États souverains en adoptant des lois qui criminalisent le mercenariat et incluent des dispositions propres à empêcher leurs citoyens de quitter leur territoire pour participer à des conflits étrangers en tant que mercenaires.

Droits de l'homme

11. Les mercenaires sont des soldats de fortune qui commettent des violations des droits de l'homme en infraction aux règles du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire internationalement reconnues. Les raisons qui expliquent ces violations sont multiples; il y a l'incitation financière (rémunération des services rendus par le mercenaire durant les hostilités) mais aussi le fait que les mercenaires représentent une zone d'ombre dans le droit international humanitaire et agissent dans l'anonymat. L'article 47 du Protocole I aux Conventions de Genève (1949) définit le mercenaire [7] et le statut qui lui est accordé en vertu des règles de la guerre. Il stipule qu'un mercenaire ainsi défini "n'a pas droit au statut de combattant ou de prisonnier de guerre".

12. Comme la définition contenue dans cet article est trop étroite, en ce sens que six conditions doivent être réunies en totalité pour qu'une personne

---

[6] Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970. Cette résolution a été adoptée sans être mise aux voix.

[7] Le terme "mercenaire" s'entend de 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...; 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; 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. Cette définition est identique à celle de la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires.

soit considérée comme un mercenaire, les mercenaires ne se considèrent pas liés par les dispositions du droit de la guerre et, partant, ne les respectent pas. Ne pas reconnaître aux mercenaires les droits du combattant et du prisonnier de guerre est non seulement contraire au principe établi du droit humanitaire selon lequel tous les belligérants doivent être traités sur un pied d'égalité mais fait que les mercenaires sont d'autant moins disposés à se conformer aux obligations qui leur incombent en tant que combattants qu'ils ne sont pas censés bénéficier des droits associés à ce statut. En outre, le fait que les mercenaires ne bénéficient pas du statut de prisonnier de guerre sert de prétexte à ceux qui les capturent pour commettre sur eux des violations flagrantes des droits de l'homme.

13. Il a été traditionnellement fait appel aux mercenaires parce qu'ils sont considérés comme compétents sur le plan militaire. Des sociétés de sécurité et de services militaires privées proposent à leurs clients d'améliorer leur capacité militaire. L'énorme potentiel mis de cette manière à la disposition de certaines parties leur permet de se livrer aux actes de violence les plus féroces et les plus destructeurs et peut aggraver des situations relatives aux droits de l'homme qui laissent déjà à désirer et empêcher la transformation de conflits violents en un processus en vue d'un règlement juste et pacifique. De la même manière qu'un apport d'armes dans des régions en proie à un conflit peut attiser la violence et entraîner des violations des droits de l'homme, l'utilisation de mercenaires dans des situations de conflits armés peut avoir des effets non moins pernicieux.

Recommandation

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme devrait faire largement connaître les effets néfastes du mercenariat sur les droits de l'homme et fournir des services consultatifs aux États qui en sont victimes.

Implication dans des activités criminelles

14. Les mercenaires sont en outre impliqués dans des activités illicites et criminelles, notamment le trafic de drogue, le trafic d'armes, l'extraction illégale de ressources naturelles et même des actes de terrorisme international [8]. L'existence d'une telle collusion met en évidence les facettes multiples du mercenariat et les raisons pour lesquelles le système des Nations Unies doit s'attaquer comme il convient à ce phénomène. Des groupes de mercenaires ont ainsi été impliqués dans des transactions d'armes illégales extrêmement complexes et dans l'acheminement d'armes, parfois en violation d'embargos sur les ventes d'armes décrétés par l'Organisation des Nations Unies. Ce fait est reconnu dans le préambule du projet de protocole contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, munitions et autres matériels connexes additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qu'élabore actuellement la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et dans lequel les activités

---

[8] Voir "Le recours aux mercenaires pour attenter aux droits fondamentaux et empêcher les peuples de disposer d'eux mêmes", note du secrétariat (A/53/338).

des groupes de mercenaires sont prises en compte. En outre certains faits portent à croire que des mercenaires sont impliqués dans des actes de terrorisme international. Ils sont en effet recrutés par des groupes terroristes en raison de leur savoir-faire en matière d'explosifs et d'engins techniques [9], pour exécuter des actes de violence et des attentats terroristes aveugles meurtriers et deviennent ainsi eux-mêmes des terroristes.

15. Le rapport du Bureau vise à renforcer les mécanismes de la Commission de façon à améliorer la capacité de l'Organisation des Nations Unies à promouvoir et protéger les droits de l'homme internationalement reconnus. Compte tenu de ce qui précède, un moyen de rationaliser et de renforcer les efforts de la Commission pour faire face au problème des mercenaires pourrait donc consister à établir des liens avec les instances du système des Nations Unies qui s'occupent des activités criminelles associées au mercenariat. Une approche intégrée et synergique face à ces problèmes interdépendants élargirait la compétence du système des Nations Unies dans ces domaines.

Recommandation

La Commission devrait s'efforcer de collaborer plus étroitement avec la Division de la prévention du crime et de la justice pénale de l'ONU, par exemple dans le cadre de groupes de travail et d'étude conjoints, de façon à pouvoir faire face au mercenariat en tant que phénomène lié au trafic de drogue, au trafic d'armes, à l'extraction illégale de ressources naturelles et même au terrorisme international.

---

[9] Ibid.