

MÉMORANDUM

SOU MIS
AU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'UTILISATION DES MERCENAIRES
DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES,
M. ENRIQUE BERNALES - BALLESTEROS

ET
AU MINISTRE CANADIEN DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL
M. LLOYD AXWORTHY

ET
À L'AMBASSADEUR CANADIEN AUPRÈS DES NATIONS UNIES,
M. ROBERT FOWLER

VERS UNE SPIRALE DE LA VIOLENCE?

« LES DANGERS DE LA PRIVATISATION
DE LA GESTION DU RISQUE DES INVESTISSEMENTS EN AFRIQUE »

LES ACTIVITÉS MINIÈRES
ET L'EMPLOI DE COMPAGNIES PRIVÉES DE SÉCURITÉ

par:

Samia Kazi Aoul, inscrite en maîtrise en Sc. Politique à l'Université du Québec à Montréal
(UQAM)

Émilie Revil, inscrite en maîtrise en Sc. Politique à l'UQAM

Bruno Sarrasin, Chargé de cours à l'UQAM et inscrit au Doctorat à l'Université de Paris 1

Bonnie Campbell, Professeure, Dépt. Sc. Politique à l'UQAM

avec la participation de

Denis Tougas, de l'Entraide missionnaire

Montréal
Mars 2000

Présenté par:

La Table de concertation sur les droits humains au Congo/Kinshasa

Développement et Paix

Mining Watch Canada

Table des matières

Introduction	3
1. L'importance économique et stratégique du secteur minier en Afrique	5
1.1 Les intérêts miniers canadiens en Afrique	7
2. La privatisation de la gestion de l'instabilité et du risque via les compagnies privées de sécurité	10
2.1 Développement du phénomène	10
2.2 Les difficultés entourant l'emploi de compagnies privées de sécurité	13
2.3 L'absence d'imputabilité	14
2.4 Certaines conséquences de l'emploi de compagnies privées de sécurité	14
2.4.1 Les violations des droits de la personne	14
2.4.2 La perte de recettes minières et la désorganisation des réseaux de commercialisation et des réseaux financiers officiels	16
2.4.3 La fragilisation et le désengagement éventuel des États	16
3. La législation internationale actuelle	18
4. Recommandations	20
5. Annexe A - Carte: principales zones de gisements en Afrique	
Annexe B - Investissements miniers en zone de conflit: les compagnies minières canadiennes en RDC	

Introduction

L'objet de ce Mémoire est d'attirer l'attention sur les graves implications que représente la tendance actuelle chez les entreprises minières à recourir à des compagnies privées de sécurité dans certaines régions d'Afrique caractérisées par la fragilisation, la délégitimation ou la désagrégation de l'État¹. Ce phénomène en expansion suscite nombre d'inquiétudes en regard des droits de la personne et, à plus long terme, des conséquences pour le développement économique et social des pays touchés.

Malgré des situations jugées à haut risque résultant de conflits civils et militaires, les données actuelles montrent que les compagnies minières, surtout étrangères, accroissent leur présence en Afrique dans les domaines de l'exploration comme de l'extraction. Il faut donc s'attendre à voir s'amplifier une tendance qui se dessine déjà chez ces compagnies, soit le recours encore plus important à des agences privées de sécurité dans le but de minimiser les risques que font peser de telles situations sur leurs investissements de capitaux.

Les possibilités d'atteintes aux droits des populations des régions concernées sont particulièrement aiguës dans de tels contextes caractérisés par une déréglementation des normes du travail, des normes sociales et environnementales ainsi que par la désagrégation de l'État national. Dans ces circonstances, les pouvoirs publics ne sont plus en mesure d'exercer de monopole sur l'usage légitime de la violence et, en dernière instance, de recourir à la force comme moyen de défense de leur population, ni même, dans certains cas, de contrôler la mise en valeur des ressources à l'intérieur de leurs frontières.

De semblables situations existent actuellement dans un certain nombre de pays africains riches en ressources minières, en métaux précieux particulièrement. L'Angola, la Sierra Leone et la République Démocratique du Congo (RDC), pour ne mentionner que ceux-ci, en sont des exemples éloquentes. Et ces pays, auxquels il faut ajouter le Congo-Brazzaville, sont, d'après le Rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires mandaté par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, les quatre territoires où les activités de «mercenaires» ont atteint un niveau endémique².

Cette tendance à opter pour la gestion indirecte des risques par délégation de la coercition en raison de contextes conflictuels comporte des enjeux en matière de droits de la personne et de développement socio-économique qui ne semblent pas avoir reçu l'attention méritée et ce, malgré leur gravité réelle et une certaine urgence.

L'absence d'une mise à jour de la législation internationale dans ce domaine et de modalités pour la faire respecter rend illusoire toute tentative de déterminer à qui imputer la responsabilité politique et sociale des activités des compagnies privées de sécurité. Quelle part revient à ces compagnies de sécurité, à leurs employeurs éventuels, compagnies minières ou gouvernements locaux, ou encore aux gouvernements des pays d'où proviennent ces mêmes compagnies de sécurité et ces entreprises minières?

À court terme, une telle situation comporte une réelle menace aux droits fondamentaux des populations des régions où interviennent ces compagnies de sécurité. À moyen et plus long terme, leur présence peut également constituer un obstacle important au développement économique et social des pays concernés. En effet, l'intervention des compagnies de sécurité vise à diminuer le plus possible les risques pour les investissements des compagnies minières en répondant à des situations d'instabilité et de violence par l'emploi de la force. Mais leurs activités

¹ Comme nous le verrons plus loin, il existe différents termes pour désigner ces entités, *agences privées de sécurité*, *compagnies militaires privées*, aussi désignés par l'ONU comme «mercenaires». Nous les avons réunis par commodité sous le terme de **compagnies privées de sécurité**. Leur appellation, ainsi que le large éventail des services offerts, sont au cœur des difficultés du contrôle de leurs interventions.

² Communiqué de presse GA/SHC/3533, 21 octobre 1999. Un membre du gouvernement de la RDC a néanmoins contesté les allégations faites à l'égard de son pays par le Rapporteur spécial.

ne cherchent en rien à résoudre les causes de l'insécurité. Cependant, en l'absence de règles formelles déterminant les responsabilités politiques et les juridictions à qui rendre des comptes, leur présence pourrait bien contribuer à entretenir le niveau de violence, plutôt qu'à le réduire. Pareille conjoncture risque de cautionner le désengagement politique de l'État national concerné, ainsi que des États d'où sont originaires les compagnies de sécurité et les compagnies minières qui les emploient. Elle risque également de maintenir en place des modes de mise en valeur des ressources naturelles, des formes d'insertion dans l'économie mondiale et ainsi, de distribution des recettes qui en résultent, qui soient incompatibles et même opposées à des stratégies de développement économique et social durable, au bénéfice des populations concernées.

Dans le contexte actuel d'internationalisation des mouvements de capitaux, des échanges commerciaux et des services, la tendance de plus en plus fréquente à privatiser des forces de sécurité en l'absence de législation nationale adéquate ou de normes mondiales réclame une intervention urgente au niveau international. L'Organisation des Nations unies se doit de réviser les instruments internationaux relatifs à l'utilisation de mercenaires datant de 1977, aujourd'hui sans effet, d'adopter une législation pertinente et actualisée dans ce domaine et de proposer des moyens pour la faire respecter.

Ceci nous semble une étape indispensable pour faire face aux risques graves que présente la situation actuelle. L'escalade de la violence dans certains pays riches en ressources minières et le recours à des compagnies privées de sécurité pour diminuer les risques de l'exploitation de ces mêmes richesses, sont des éléments qui peuvent contribuer à l'intensification et la propagation de la violence, plutôt qu'à la prévention de nouveaux conflits en Afrique.

Dans le présent Mémoire, nous nous attarderons d'abord à démontrer l'importance économique et stratégique du secteur minier en Afrique. Ensuite, nous montrerons que les risques découlant de conflits politiques et armés importants n'ont pas empêché le développement de projets miniers d'envergure. Pour illustrer ce fait, un recensement des projets récents d'investissements des compagnies minières canadiennes présentes en RDC sera fourni en annexe (annexe B). Puis nous étudierons le phénomène du développement des compagnies privées de sécurité, leurs liens avec les entreprises minières et les menaces envers les droits de la personne que leurs activités recèlent. Enfin, après avoir identifié les lacunes de la législation internationale existante, nous présenterons quatre recommandations.

1. L'importance économique et stratégique du secteur minier en Afrique

Avant d'examiner les liens qui existent entre les compagnies minières et les nouvelles compagnies privées de sécurité et de comprendre le rôle déterminant que ces dernières peuvent jouer dans certaines circonstances, il est essentiel de faire ressortir l'importance économique et stratégique des richesses minières africaines. Cet élément est souvent éclipsé par les guerres ou les drames humanitaires qui affectent encore trop souvent le continent (voir graphique des principales zones de gisements – Annexe A).

Dans leur livre Short Changed. Africa and World Trade, Michael Barratt Brown et Pauline Tiffen précisent:

«Sub-Saharan Africa exports gold and diamonds, but also large quantities of copper, bauxite, iron ore, uranium, phosphate rock and manganese; smaller quantities of asbestos, beryllium, cadmium, chromite, cobalt, germanium, lead, lithium, nickel, platinum, tantalite, tin, tungsten, nickel, vanadium, zinc.»³

Et, selon le département de l'Intérieur des États-Unis:

«Historically, Africa has been a major supplier of strategic minerals to the United States and world markets.....Africa accounts for between 11% and 45% of the world supply of eight major mineral commodities, chromite, cobalt, diamond, gold, manganese ore, crude petroleum, phosphate, and uranium and are (sic) major producers of value added ferroalloys and aluminium.»⁴

La même source confirme l'augmentation de l'investissement international dans ce secteur:

«Africa possesses significant mineral resources, however the exploration emphasis in 1995 was on high-unit-value minerals, such as gold and diamonds. According to the Metals Economics Group of Halifax, Nova Scotia, over \$320 million of exploration budgets for the companies surveyed were expended in Africa. This large increase from \$199 million in 1994 indicates renewed international interest in African mineral investment.»⁵

Une autre source est également très explicite concernant le rôle stratégique que jouent les richesses minières de l'Afrique:

«Depuis la seconde guerre mondiale, le continent africain est un producteur essentiel de métaux stratégiques: le Congo belge avait assuré la livraison d'uranium aux Américains tandis que les nazis rêvaient d'un axe ferroviaire entre Alger et le Niger, pour évacuer les minerais. (...) La production de cobalt du continent couvre 40% des besoins mondiaux et la République démocratique du Congo (RDC, ex-Zaire) détient à elle seule 50% à 60% des réserves connues dans le monde; le deuxième producteur est la Zambie, qui pourrait être rejoint par l'Ouganda, après la mise en exploitation de la mine de Kasese.

L'Afrique assure aussi la livraison de la moitié, en volume, du diamant mondial. Les grands producteurs sont la RDC, le Botswana et l'Afrique du Sud. Selon le Bureau américain des mines, 90% des réserves de métaux du groupe du platine (platine, palladium, rhodium, ruthénium, iridium et osmium) sont situés en Afrique du Sud. Le Zimbabwe en est également producteur; d'autres pays, comme le Burundi, l'Éthiopie, le (sic) Sierra Leone ou le Kenya détiennent des réserves

³ Michael Barratt Brown and Pauline Tiffen, Short Changed. Africa and World Trade, Pluto Press, London avec Transnational Institute (TNI), 1992, p.66.

⁴ United States Department of the Interior, U.S. Geological Survey, Minerals Yearbook, Area Report: International 1995. Mineral Industries of Africa and the Middle East, vol III, Washington, p.1. Selon la même source, la Guinée fournissait 39% des importations de bauxite des États-Unis en 1995. Ibid. Voir "Guinea", p.43.

⁵ Ibid.

connues ou probables.»⁶

En ce qui concerne la RDC, selon cette même source, le pays:

*«dispose de deux tiers des réserves mondiales de cobalt, du dixième du cuivre, du tiers du diamant, ainsi que d'un potentiel appréciable d'or, d'uranium et de manganèse.»*⁷

Les politiques récentes de libéralisation et de privatisation recommandées par les Institutions de Bretton Woods sont reconnues par le département de l'Intérieur des États-Unis comme une condition indispensable permettant d'ouvrir les vastes richesses minières de la RDC aux capitaux étrangers:

*«By yearend, (1995) the Zairian Government through the Ministry of Mines, which controls most of the mining enterprises, had begun to set in motion, at the encouragement of the World Bank, efforts to privatize the mining sector and to attract new foreign investment through joint ventures with Gécamines. Targets for privatization or joint venture redevelopment were the more (sic) than 20 copper-cobalt and zinc mines and processing facilities owned by Gécamines; the gold-tin producer Société Minière et Industrielle de Kivu (Sominki); the major diamond producer Société Minière de Bakwanga (MIBA); and the major gold producer Office des Mines d'Or de Kilo-Moto (Okimo).»*⁸

La qualité exceptionnelle des réserves minières de ce pays ne laisse aucun doute selon cette source:

*«Zaire's major mineral resources were generally considered sufficient for many years of production, with known copper ore grades running two to eight times the grade of typical copper ore mined in North America and South America. However, reserve data on copper, cobalt, gold and zinc has not been updated for several years and must be re-evaluated in light of current economic conditions in Zaire and in light of the deterioration of Gecamines and other facilities.»*⁹

Il est significatif de noter qu'étant donné la richesse exceptionnelle du pays, sa situation politique troublée n'a pas constitué un obstacle majeur pour les compagnies minières étrangères. Toujours selon la même source:

*«Despite the perceived high political risk, the known high grade copper-cobalt resources and basic in-place mining infrastructure should be attractive to some international mining companies.»*¹⁰

Quant à la question centrale des risques qui peuvent influencer négativement sur le rendement des investissements, il est utile de considérer les résultats recensés par la CNUCED sur l'investissement direct étranger (foreign direct investment, FDI) en Afrique en général:

«In the case of United States FDI..., it is noteworthy that between 1980 and 1997 there was only one year (1986) in which rate of return on investment was below 10 per cent. Since 1990, the rate of return in Africa has averaged 29 per cent and since 1991 it has been higher than that in any other region, including developed countries as a group, by a factor of two or more, in many years. Net income from British direct investment in Africa was reported to have increased by 60 per cent between 1989 and 1995...and, in 1995, Japanese affiliates in Africa turned more profitable than in the early 1990's and have been even more profitable than those in any other

⁶ François Misser et Olivier Vallée, " Les nouveaux acteurs du secteur minier africain ", *Le Monde Diplomatique*, Paris, mai 1998, p. 24.

⁷ *Ibid.*

⁸ United States Department of the Interior, *Mineral Industries of Africa and the Middle East, Minerals Yearbook, vol III, Area Reports: International 1995*, (Washington). "Zaire" p. 123.

⁹ *Ibid.*, p. 125.

¹⁰ *Ibid.*, p. 124.

region except for Latin America and the Caribbean and West Asia.»¹¹

Selon la même source, entre 1983 et 1996, le taux de rendement sur l'investissement direct américain en Afrique est passé de 17,7 % à 34,2 %.¹² Ces chiffres sont des moyennes qui incluent les secteurs primaire, secondaire et tertiaire de l'économie. Pour le secteur primaire qui englobe les activités minières, le taux de rendement était en 1996 de 36,9 %.

Ces résultats expliquent sans doute pourquoi, contrairement à une conception erronée mais assez fréquente, le mouvement des investissements directs privés vers l'Afrique, bien que peu élevé comparé à d'autres régions du monde en chiffres globaux, n'a pas stagné. Au contraire, malgré un déclin dans les flux d'investissements directs vers l'Afrique de 9,4 milliards \$USA en 1997 à 8,3 milliards \$USA en 1998, la valeur des investissements à la fin des années 1990 est restée considérablement plus élevée que la moyenne observée au cours de la première partie de la décennie.¹³

On comprend mieux, avec ces données, l'attraction qu'exerce le continent africain sur les compagnies minières et ce malgré les violents conflits qui s'y déroulent, des contextes normalement considérés comme des risques élevés pour les investissements. De manière remarquable, les sociétés canadiennes tiennent une place particulière dans la restructuration du secteur minier en Afrique.

1.1 Les intérêts miniers canadiens en Afrique

Le Canada, malgré le caractère modeste de son économie en comparaison de celle des autres pays du G7, est très actif dans le secteur minier. Son développement étant étroitement lié à l'exploitation de ses ressources naturelles depuis des décennies, le Canada s'est taillé une bonne place dans ce domaine particulier. En 1997, il occupait le premier rang des pays impliqués dans l'exploration minière et devenait le chef de file dans le financement de cette activité à travers le monde.

Depuis le début des années 1990, les sociétés minières canadiennes ont considérablement augmenté leur budget d'exploration au Canada, mais aussi à l'étranger, et possédaient en 1998 des intérêts dans plus de 8 300 propriétés à travers le monde, dont 3 400 se trouvent à l'étranger et 330 en Afrique¹⁴. Chaque année depuis le début de cette décennie, le budget alloué au volet international des activités d'exploration des sociétés canadiennes a augmenté de 45 % en moyenne, ce qui porte à 70 % la part du budget des grandes sociétés minières¹⁵ affecté aux activités d'exploration à l'extérieur du Canada¹⁶.

Plusieurs facteurs ont présidé à l'émergence du Canada comme acteur dominant dans ce domaine. Sa bonne réputation en regard des questions de droits de la personne de même que l'expertise et l'expérience des ressources humaines affectées depuis des décennies à l'exploration et l'exploitation de ses ressources minières sont certainement importantes. Cependant, le cadre juridique qui régit le mode de financement des sociétés minières et contribue à compenser les risques de l'exploration est sans doute l'élément déterminant du

¹¹ *United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 1998: Trends and Determinants*, United Nations, New York and Geneva, 1998, p. 175.

¹² *Ibid.*, Table VI.6, p.176.

¹³ UNCTAD, *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, United Nations, New York and Geneva, 1999, p.45.

¹⁴ MiningWatch Canada, *Review of the Export Development Act*, Presentation to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, November 6, 1999

¹⁵ Sociétés dont le budget d'exploration annuel est d'au moins 4M \$CAN.

¹⁶ Sauf indication contraire, les données proviennent de Keith J. Brewer et André Lemieux, *La place du Canada dans l'industrie minière mondiale. Financement d'origine canadienne de l'industrie minière internationale*, présenté au *Metal Finance 4th International Conference. Finance for the Global Metals Industry*, Toronto, 7-9 mai, 1997.

rayonnement international des sociétés canadiennes.

«Les lois canadiennes relatives aux investissements au Canada ou à l'étranger sont telles que le fardeau fiscal sur les profits tirés de la production de minéraux est au moins comparable à celui des autres pays producteurs de minéraux, sinon plus avantageux.»¹⁷

Ces conditions, jumelées à l'affluence des capitaux de risque sur les bourses nord-américaines et à un climat de libéralisation propice aux investissements miniers, ont incité les sociétés canadiennes à prendre de l'expansion à l'étranger, particulièrement en Afrique.

Sur ce continent, un pourcentage croissant des sociétés minières étrangères est canadien¹⁸. Parmi les grandes sociétés présentes en 1998, neuf comptaient démarrer leur plus important programme d'exploration dans huit pays africains. Parmi ces projets, citons: 30M \$CAN pour *Sutton Resources Ltd* en Tanzanie; 17M \$CAN pour *Southern Era Resources Limited* en Angola; 14M \$CAN pour *Tenke Mining Corp* en RDC; 11M \$CAN pour *Banro Resources Corp* également en RDC et 7M \$CAN pour *High River Gold Mines Ltd* au Burkina Faso¹⁹.

Par ailleurs, le nombre de propriétés minières situées en territoire africain détenues par des sociétés canadiennes et inscrites en bourse au Canada a augmenté de 50 % en moyenne chaque année entre 1992 et 1998. Plusieurs raisons expliquent cette redécouverte du continent africain²⁰:

- le secteur minier a l'avantage d'offrir des occasions d'affaires facilement identifiables et mesurables;
- pour un produit de qualité supérieur, les coûts de production et d'exploitation sont moindres en Afrique qu'au Canada;
- la rentabilité des sites canadiens dont les réserves ont beaucoup diminué est en baisse et, pour assurer leur survie, les entreprises canadiennes se doivent d'explorer de nouvelles sources d'approvisionnement;
- la libéralisation, au Canada, des environnements fiscaux et législatifs, ainsi que les activités de promotion à l'intention des investisseurs organisées par **l'Agence de garantie des investissements multilatéraux** (MIGA), ont concouru à convaincre les entreprises canadiennes d'investir sur le continent.

Mais il semble que le Canada n'ait pas seulement saisi une opportunité d'investir dans un de ses secteurs stratégiques en fournissant à lui seul 30 % des investissements mondiaux dans le domaine minier africain; il a contribué à la créer.

L'introduction par le FMI et la Banque mondiale au début des années 1980 des programmes d'ajustement structurel marque le début d'une période où la libéralisation et la place dévolue au secteur privé ont été favorisées. Dès la fin de cette décennie, une série de conférences réunissant le FMI, la Banque mondiale et les principaux acteurs de l'industrie minière mondiale ont conclu qu'il fallait enlever les freins à l'investissement dans l'ensemble de l'industrie minière mondiale. La libéralisation «fortement recommandée» du secteur eut pour conséquence une vague de privatisations des entreprises ainsi que la révision de la plupart des législations nationales régissant les investissements dans le domaine²¹. En conséquence, le code minier de plusieurs pays africains a été modifié pour favoriser les investissements étrangers.

Le Canada a été très actif pour aider à redéfinir ces nouveaux paramètres. Ainsi, plusieurs anciens ministres fédéraux et provinciaux ont été ou sont toujours liés à des sociétés minières à titre de conseiller ou d'administrateur, ou font la promotion des conditions avantageuses offertes par le

¹⁷ *Ibid.* p.vi.

¹⁸ Selon *Mines et énergie. Les Canadiens roulent pour l'Afrique*, *Stratégie*, mai-juin, 1998, cette proportion pourrait atteindre les 50 %.

¹⁹ André Lemieux: *La présence de l'industrie minière canadienne dans le monde*, *Annuaire des minéraux du Canada*, Ressources naturelles Canada, 1998.

²⁰ Voir Abdoulaye Rokhaya Wane; «La preuve par les mines», *Stratégies*, mai-juin, p.5, 1998.

²¹ MiningWatch Canada (1999), *op. cit.*

secteur minier africain aux investisseurs étrangers²². D'autre part, le gouvernement canadien, par le biais de la *Société pour l'expansion des exportations* (SEE), aide les exportateurs et investisseurs canadiens à s'implanter à l'étranger par des facilités de crédits et des assurances aux risques. Dans le secteur des mines en Afrique, la contribution de la SEE s'est traduite surtout par des crédits à l'exportation de matériel d'exploitation minière²³, à l'exportation de services-conseils (cartographie, etc.) ou à l'octroi d'assurance contre le risque politique sur les investissements miniers.

L'appui de l'*Agence canadienne de développement international* (ACDI) au développement des investissements privés canadiens dans le secteur minier en Afrique va encore plus loin et peut se résumer comme suit: elle prépare le terrain. Par exemple, au Botswana et au Zimbabwe où le diamant suscite beaucoup d'intérêt, le Canada est le pays qui fournit l'aide internationale la plus importante en direction du secteur minier²⁴.

Dans ces pays, l'intervention de l'ACDI dépasse largement la tâche d'aider au recensement des ressources minières et géologiques; au Botswana, elle a participé à la mise en place du ministère des Mines et, au Zimbabwe, à la formation des cadres. Le School of Mining s'y fait épauler par l'Association des collèges communautaires du Canada, avec l'aide de l'ACDI.

Ces actions ont un véritable effet d'entraînement pour les sociétés minières canadiennes. Elles ont ainsi un accès facile à l'information géologique du pays, économisant temps et argent et trouvent, au sein des gouvernements, des individus formés au Canada ou par des Canadiens ayant un *a priori* favorable aux entreprises et au savoir-faire canadiens.

²² Voir The Canadian Political Elite Discovers Africa, *AfriCan Access Magazine*, Victoria B.C. 1st Quarter 1998, pp. 8-10.

²³ Par exemple, le 22 décembre 1997, la SEE a fourni un prêt de 940 000 \$CAN pour appuyer la vente de camions lourds de fabrication canadienne destinés à un projet d'exploitation minière au Ghana.

²⁴ Smith, Elizabeth (1997), Expansion minière au Botswana et Zimbabwe: le rôle canadien, ACDI. (<http://w3.acdi-cida.gc.ca/>)

2. La privatisation de la gestion de l'instabilité et du risque via les compagnies privées de sécurité

2.1 Développement du phénomène

L'utilisation de forces étrangères payées pour assurer la sécurité ou la victoire sur l'ennemi n'est pas un phénomène récent²⁵. En Afrique même, de nombreux cas ont été documentés dont celui de la guerre du Katanga²⁶ en 1960 au Zaïre. La période actuelle se distingue par la tendance grandissante de l'utilisation de ces compagnies de sécurité par des intérêts privés plutôt que par des États. Les compagnies minières s'y retrouvent en grand nombre parce qu'elles ne veulent pas voir freiner leur expansion à l'étranger par les dangers représentés par des conflits armés comme cela se rencontre fréquemment dans les pays africains riches en minerais. Ce contexte particulier a favorisé l'émergence des agences privées de sécurité qui y développent leurs activités de manière remarquable²⁷.

Nous avons réunis par commodité sous le terme «**compagnies privées de sécurité**» différentes entités connues sous différents noms: agences privées de sécurité, compagnies militaires privées, etc. Les services offerts par ces compagnies sont également très diversifiés²⁸. Cette dimension multiforme et polyvalente est au cœur des difficultés rencontrées pour en contrôler les activités.

La clientèle des compagnies de sécurité est très variée et inclut des compagnies commerciales, des délégations politiques ainsi que des gouvernements nationaux. Une compagnie commerciale d'aviation peut éventuellement faire appel à une agence de sécurité afin d'assurer la fiabilité de ses escales en Afrique. À l'occasion, des agences de l'ONU font de même pour assurer la sécurité de délégations envoyées en zones de conflit.²⁹ Par ailleurs, plus d'un pays ont utilisé les services de compagnies privées de sécurité afin de réagir à un contexte d'instabilité (*Sandline International* pour le compte de la Sierra Leone ou *Executive Outcomes* pour celui de l'Angola).

Les compagnies de sécurité offrent donc une panoplie de services. Certaines se spécialisent dans les combats lors de luttes armées et sont désignées en tant que «*compagnies militaires*».

Dans cette catégorie, nous retrouvons les activités suivantes³⁰:

Support opérationnel militaire:

- combat: ex. *Sandline*, *Executive Outcomes* (EO).³¹

Conseils militaires:

- formation et assistance militaires ex. *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI), *Saladin Security*, *Defence Systems Limited* (DSL)³² ;

²⁵ David Shearer, Private Armies and Military Intervention, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 316. Oxford University Press, New York, 1998, page 13.

²⁶ Des mercenaires ont été sous les ordres du colonel Bob Denard et de Mike Hoare. Commission des droits de l'homme, E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 35.

²⁷ Cependant, selon Shearer la perception ou la réelle augmentation de la criminalité dans les pays développés s'est soldée par une croissance importante du nombre de compagnies de sécurité, aux États-Unis et en Russie particulièrement. Shearer, op.cit., page 24.

²⁸ Ces services " vont du conseil stratégique à la protection rapprochée, de la lutte anti-drogue à la création d'unités de renseignement, du soutien logistique à l'entraînement d'unités d'élites, sans oublier la fourniture d'équipement et, plus rarement, la participation aux combats. " Sandrine Tolotti, " Les nouveaux mercenaires " dans Croissance, no. 423, février 1999, p. 20.

²⁹ Ibid., p. 22.

³⁰ Shearer, op.cit., p. 25.

³¹ Toutes les deux sont des filiales d'un vaste holding Strategic Resources Corporation (SRC). Ces deux entreprises entretiennent des liens étroits, chacune servant à l'occasion de sous-traitant à l'autre. Richard Banégas, « Le nouveau business mercenaire » dans Critique internationale, Paris, no.1, automne 1998, p. 180.

³² Le géant britannique DSL a fusionné en avril 1997 avec le groupe américain Armor Holdings, une société inscrite en bourse. DSL emploie 4 000 personnes et son capital est détenu dans des institutions financières telles que la City Bank, NatWest Ventures et Phonex Funds Managers Ltd., Croissance, op.cit., no.423, février 1999, p. 20.

- approvisionnement: ex. *Levdan, Sandline, EO*;
- analyse stratégique militaire: ex. *Sandline, MPRI, Saladin*.

D'autres compagnies de sécurité n'interviennent pas directement dans des combats et se concentrent plutôt sur la protection d'installations. Elles proposent les services suivants³³:

Support logistique:

- logistique: ex.: *DSL, Brown and Root*
- résolution après-conflit ; ex.: *DSL, Saracen, Saladin Services de sécurité*.
- sécurité commerciale: ex.: *Group 4, Rapport Research and Analysis*
- analyse des risques: ex.: *CRG, DSL, Kroll*

Services de prévention des crimes:

- enquête et cueillette de renseignements: ex.: *Network Security Management, Argen, Asmara*
- réactions à un enlèvement: ex.: *CRG, Brinks, Neil Young Associates*

Ces sociétés privées, militaires ou de sécurité, sont actives dans divers pays. La plupart évoluent non seulement à l'étranger mais aussi là où elles sont enregistrées. Par exemple, *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI) est basé à Alexandria, en Virginie aux États-Unis, et ses contrats internationaux ont entraîné des interventions dans les Balkans (Bosnie, Croatie, Macédoine et Serbie), en Arabie Saoudite, à Taiwan, dans plusieurs pays africains dont le Nigeria, et bientôt en Colombie³⁴. *Executive Outcomes*, originaire d'Afrique du Sud, a durant les années 1990 passé des ententes avec les gouvernements d'Angola et de la Sierra Leone³⁵.

Les clients d'agences de sécurité sont aussi disparates que nombreux. L'entreprise *MPRI*, dont les clients aux États-Unis se recrutent aussi bien au ministère de la Défense, parmi les administrations gouvernementales des niveaux local et fédéral, aussi bien que dans le privé, en est un bon exemple. De même, ses clients étrangers sont eux aussi répartis entre firmes privées de secteurs variés et gouvernements.

Les services offerts par ces compagnies de sécurité sont particulièrement prisés par les sociétés minières. L'instabilité de certains pays où elles mènent leurs opérations les incite à se prévaloir de services de protection. Quelques exemples: la compagnie de sécurité *Defence Systems Limited* s'est vue confier la responsabilité de la sécurité d'exploitations minières en RDC³⁶ et *DiamondWorks*, société diamantifère canadienne inscrite en bourse à Toronto, a fait appel à l'agence *Teleservice* en Angola³⁷. La richesse des sous-sols de certains pays africains tels que l'Angola, la Sierra Leone et la RDC, conjuguée à un contexte d'instabilité politique, sociale et économique dans ces mêmes pays, constituent des circonstances propices au foisonnement des compagnies de sécurité.

On peut illustrer l'interconnexion des activités des minières et celles des compagnies de sécurité dans certains contextes africains à partir de l'exemple d'une compagnie fondée au Canada, en Colombie-Britannique en 1979, la «*Black Pearl Petroleum Ltd*», rebaptisée en 1995 au Yukon, après plusieurs transformations, du nom de *American Minerals Fields* (AMF). Au début des années 1990, en Sierra Leone, le gouvernement et les crédettes du pays ont choisi de confier la responsabilité de la collecte des recettes minières ainsi que le maintien de la sécurité à une compagnie minière étrangère responsable de l'exploitation diamantifère du pays, la compagnie *Sunshine Boule* de Dallas, Texas. Jean-Raymond Boule³⁸ est un actionnaire très important de la compagnie

³³ Shearer, op.cit., pages 25-26.

³⁴ Information tirée du site web [<http://www.mpri.com>] de la société en date du 13 janvier 2000. Selon certaines sources, c'est MPRI que l'on aurait aperçu aux côtés de Laurent Kabila en 1997 avant sa prise du pouvoir. Voir: Croissance, op.cit, no. 423, février 1999, p.22.

³⁵ Shearer, op.cit., page 40.

³⁶ A/54/326, 7 septembre 1999, article 41.

³⁷ Tiré du site web [<http://www.diamondworks.com>] de la société. Teleservice, ou *Teleservice Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços*, SARL, est une société de sécurité privée angolaise qui assure la protection de DiamondWorks en Angola. (Report to the Securities and Exchange Commission, Washington, April 29, 1999, page 16.)

³⁸ Jean-Raymond Boule fut le directeur général de la compagnie DeBeers dans l'ex-Zaïre, puis se lança dans la vente à grande échelle

American Mineral Fields, présente en RDC durant la première rébellion en 1996 qui a porté au pouvoir les forces présidées par Laurent-Désirée Kabila. En 1998, AMF était présente en RDC par l'intermédiaire de deux de ses dix filiales. La compagnie était également présente en Zambie et en Angola, est toujours impliquée dans les projets d'exploitation du cuivre et du cobalt à Kolwezi et à Kipushi, au Katanga. Elle a conclu en mai 1998, un accord de Kolwezi en établissant la compagnie *Congo Mineral Development* (CMD), où chacune détient 50% des intérêts.

Dans son rapport annuel de 1998, où était annoncé cet important accord, *American Mineral Fields* faisait état, sous le titre de Risk Factors, de cette importante dimension à laquelle elle devait faire face, sans préciser par quels moyens:

«A significant portion of the Company's operations are located in emerging nations and consequently may be subjected to a high level of risk compared to developed countries. Operations, the status of mineral property rights, and the recoverability of investments in these emerging nations can be affected by changing economic, regulatory and political situations in Angola, the DRC, Zambia, Russia and Brasil. Civil unrest and armed conflict currently exist in the DRC and Angola, and in respect to Angola, the Company is not currently able to access its mineral properties because of this situation.»³⁹

D'autres compagnies sont plus explicites quant aux moyens à déployer pour composer avec ces facteurs de risque, notamment l'emploi de compagnies privées de sécurité.⁴⁰ Pour l'instant, deux éléments importants sont à souligner.

- 1- La liste des pays africains répondant à la définition des situations classées «à risque» par une compagnie comme *American Mineral Fields*, est certainement longue.
- 2- Cependant, en se basant sur les annonces récentes des compagnies minières canadiennes pour l'Afrique, ces situations "à haut risque" ne semblent pas constituer d'obstacle à la poursuite de nouveaux projets d'investissement.

Ainsi, en 1998:

- *SouthernEra Resources Limited* planifiait des investissements de plus de 17M \$CAN dans l'exploration du diamant en Angola;
- *Tenke Mining Corporation* prévoyait 14M \$CAN et *Banro Resource Corporation*, 11M \$CAN d'investissements en RDC (les activités de cette dernière seront interrompues par la suite à cause d'un désaccord légal avec le gouvernement);
- *Samax Gold Inc* planifiait investir 0.7M \$CAN au Congo;
- *DiamondWorks Ltd* prévoyait investir 0.4M \$CAN en Sierra Leone.⁴¹

Il ne semble donc pas exagéré de conclure dans ces circonstances, que si les conflits civils et militaires représentent certainement un risque sérieux pour le capital minier, l'insécurité qui règne est par contre une source de contrats éventuels et d'enrichissement pour les sociétés privées de sécurité.

En résumé, les entreprises de sécurité sont plus enclines à intervenir dans des conditions «*inverses de la paix, de la stabilité politique, de l'État de droit et de la démocratie, de l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, de l'intégration sociale et d'un progrès qui profite à tous et fasse échec à la misère*»⁴².

de diamants au Texas, et fonda en 1992 *Diamond Fields Resources*, qu'il revendit à la compagnie canadienne Inco, après avoir fait grimper sa valeur en Bourse en annonçant un gigantesque gisement de nickel et de cobalt. François Misser et Olivier Vallée, « Les nouveaux acteurs du secteur minier africain », *Le Monde Diplomatique*, mai 1998, p.25.

³⁹ *American Mineral Field, Annual Information Form, Fiscal Year Ended October 31, 1998. Tiré du site: <http://www.sedar.com>. Document daté March 19, 1999, p.15.*

⁴⁰ Notons cependant, parmi les ententes signées par *American Mineral Fields*, celle avec IDAS-Resources, une société belgo-néerlandaise qui a pour raison sociale l'enlèvement des mines anti-personnes, mais qui est désormais détentrice de concessions diamantifères de la taille de la Suisse dans la zone de la rivière Cuango, en Angola. François Misser et Olivier Vallée, *op.cit.*, p. 25.

⁴¹ André Lemieux, "Canadian Exploration Activity around the World during 1998", Reprint from the 1998 Canadian Minerals Yearbook, Natural Resources Canada, Ottawa, 1999, p.7.12.

⁴² Rapport du Rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires, Bernales Ballesteros, A/54/326, 7 septembre 1999, article 45.

Les probabilités d'un recours à des compagnies privées de sécurité s'accroissent selon la montée des tensions ou des conflits dans les zones d'exploitation minière. Mais comme ces agences protègent le personnel, les ressources et le matériel de leurs clients, nous sommes en face d'une gestion du risque qui ne vise aucunement les causes premières de l'instabilité.

2.2 Les difficultés entourant l'emploi de compagnies privées de sécurité

- La définition des termes

Si par le passé il était possible d'établir une différence entre agences de sécurité et individus mercenaires, le fait que ces derniers sont de plus en plus susceptibles d'être recrutés par des sociétés ou agences laisse croire que les deux phénomènes soient de moins en moins divergents. À cet égard, pour l'ONU cette distinction semble s'être effacée car l'organisme précise que les mercenaires sont souvent employés par des agences de sécurité⁴³. Ainsi, pour l'ONU le terme mercenaire signifie toute personne recrutée ou rémunérée pour se battre dans un conflit à l'étranger.

Le fait que ces deux catégories soient de moins en moins divergentes souligne les difficultés, comme nous le verrons plus bas, de la définition même de la notion de mercenaire dans la législation actuelle qui n'a pas encore été mise à jour. Enfin cette convergence entre les deux phénomènes fait en sorte que les conclusions et les recommandations se rapportant aux mercenaires peuvent, à notre avis, s'appliquer aux compagnies ou aux agences privées de sécurité en général.

- L'ambiguïté du mandat des compagnies de sécurité

Il est difficile de connaître avec précision les activités des compagnies de sécurité à cause de l'ambiguïté de leurs mandats. Les informations sur le sujet ne sont pas facilement disponibles. Exceptionnellement, *DiamondWorks*, une compagnie basée à Vancouver qui détient des concessions en Sierra Leone, en Angola et au Lesotho, fournit certaines données dans ses rapports à la *Securities Exchange Commission* de Washington. Ces rapports notent que les accords de sécurité sont importants pour toutes les activités dans le domaine des métaux précieux et en particulier en Angola et en Sierra Leone. En Angola, les services de sécurité sont fournis à la compagnie par:

«Teleservice Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços, SARL (Teleservice) and by Mambodji, both Angolan private companies at arm's length to the Company. Both companies provide security services on commercial terms to various foreign and domestic business enterprises in Angola. The security services provided are intended to protect the assets and personnel located at the Luo and Yetwene properties from fire, theft, burglary, vandalism, terrorism, riot or civil commotion and include the following: 24-hour armed foot and mobile patrols; access and egress control; establishment and manning of observation posts covering the area by sight; escorting the personnel to and from the area of operations; armed standby protection forces; protection for the residential area. The overall current security costs in Angola are approximately 400 000 \$US per month. Security services will be required at the Company's other properties in Angola when operations commence at those properties⁴⁴».

Dans ce contrat, la notion d'agitation civile peut dans les faits inclure toutes formes de tension sociale, quelle qu'en soit son intensité ou son origine. Ceci contribue à augmenter le champ potentiel d'intervention des sociétés assurant la sécurité et à réduire les possibilités de contrôle de leurs activités par une entité indépendante. Aussi, des mandats ambigus, flous ou très larges,

⁴³ GA/SHC/3533, 21 octobre 1999

⁴⁴ Report to the Securities and Exchange Commission, Washington, 29 avril, 1999, page 16. Tiré du site web: <http://www.diamondworks.com>.

ajoutent aux difficultés de définir ce qu'est un employé d'une compagnie de sécurité. Dans la mesure où les mandats sont de plus en plus vastes, il faudrait une définition précise de toutes les catégories d'activités éventuelles. Cette imprécision constitue une des plus importantes lacunes de la législation internationale.

2.3 L'absence d'imputabilité

La difficulté de connaître les activités précises des compagnies privées de sécurité provient également d'une absence totale d'imputabilité «publique». Les compagnies négocient leur mandat avec leurs seuls clients sauf, rares exceptions, lorsqu'une législation nationale les force à se conformer à certains règlements. De même, elles ne font état de leurs réalisations qu'à ces mêmes sociétés d'intérêts privés. Rien ne les oblige à rendre compte de leurs activités à la population locale, aux gouvernements hôtes ou à celui du pays d'où elles proviennent. Les possibilités de recours contre ces sociétés sont très minces.

Ce manque d'imputabilité des compagnies privées qui interviennent pourtant dans des domaines normalement dévolus à l'État, la sécurité et le militaire, soulève de pressantes questions quant à l'étendue de leur pouvoir et les conséquences de leurs actions en regard des droits de la personne là où elles interviennent.

Le recours de plus en plus fréquent à des compagnies privées de sécurité, l'absence de cadre législatif ou réglementaire pour superviser leurs activités et les menaces posées par cet état de fait sur la souveraineté des États, ne sont pas passés inaperçus. Selon le colonel Doug Fraser, directeur exécutif du *Canadian Council for International Peace and Security*, un institut de recherche sur les politiques publiques à Ottawa:

«Countries have to guard against giving up their sovereignty. Private security companies are filling the gap and are now a growth industry, although there are concerns about them as well. Who is going to legislate and manage these firms? There has to be an appropriate supervisory and legislative capacity in the country (monitoring these groups)⁴⁵.»

2.4 Certaines conséquences de l'emploi de compagnies privées de sécurité

2.4.1 Les violations des droits de la personne

Une des principales préoccupations dues à l'absence d'imputabilité et de contrôle dans un secteur d'activités tel que la protection des personnes et des biens et l'emploi de la force militaire a trait à la possibilité de violations des droits de la personne. Des récits nombreux font état de violences contre des civils particulièrement lors de conflits dans les régions où ces compagnies de sécurité sont intervenues. Selon le Rapporteur spécial:

«les mercenaires commettent souvent des attentats, des sabotages, des actes de terrorisme et de torture, etc.⁴⁶»

Des meurtres auraient même été commis par la filiale colombienne de *Defence Systems Limited*, responsable de la protection de la société pétrolière *British Petroleum* en Colombie⁴⁷.

De même, des déplacements de populations sont parfois imposés par des sociétés minières voulant exploiter un nouveau gisement, ce qui peut mener à des violations de droits fondamentaux. Comme le rapportait une équipe spécialisée dans l'étude des activités de ces

⁴⁵ Cité dans Marina Jimenez, "Canadians seek fortune in land of anarchy, violence. Ex-soldiers go unarmed", in [National Post](#), Toronto, August 23rd, 1999.

⁴⁶ A/54/326, 7 septembre 1999, article 44.

⁴⁷ Ces faits sont néanmoins contestés par un membre du gouvernement colombien, car il n'existerait aucune information prouvant ces allégations. A/54/326, 7 septembre 1999, articles 18-19.

sociétés étrangères en Afrique lors d'une visite d'une zone aurifère du Ghana exploitée entre autres par les compagnies canadiennes *Golden Knight Ressources*, *Prestea Sankofa Gold*, *Prestea Ressources Ltd* et *Birim Goldfields*:

«*Nous savions que l'expansion des activités de ces compagnies avait entraîné l'expropriation des terres habitées par les familles ghanéennes, notamment dans la région de Tarkwa, ainsi que la mise en oeuvre de mesures de déplacement et/ou de relocalisation.*

*Au cours de visites dans les communautés de Nkwanta-krom et d'Atuabo, nous avons observé collectivement des situations qui constituent une injure à la dignité humaine et qui violent les droits des individus inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment l'article 25, ainsi que les droits enchassés dans la Constitution nationale du Ghana*⁴⁸.»

Dans le contexte des politiques de privatisation et de déréglementation en vigueur en Afrique depuis les années 80, il y a de plus en plus d'exemples, en Zambie, au Ghana, et en Tanzanie, pour ne mentionner que ceux-ci, qui suggèrent que cette tendance a pris une ampleur considérable⁴⁹.

Un aspect distinct, mais non moins inquiétant en terme de possibilité de violation des droits de la personne, est l'engagement par les compagnies minières, de sociétés dites de «relocalisation» (human resettlement) auxquelles est sous-contractée la responsabilité de relocaliser les populations expropriées suite à l'extension des concessions minières. Ceci est un phénomène qui prend une très grande envergure du fait des privatisations récentes d'une part, et surtout de l'augmentation rapide des activités minières touchant de nombreux pays en Afrique, d'autre part. À titre d'illustration, une compagnie canadienne, *John van Nostrand Associates Limited*, dont le nom fut changé récemment en celui de *Alliances*, fut engagée par la compagnie sud-africaine *Goldfields Ghana* pour relocaliser plus de 20 000 personnes dans le district de Tarkwa dans l'ouest du Ghana. Certaines des communautés refusèrent d'accepter les termes de la relocalisation proposés et finalement imposés par la compagnie minière *Goldfields*. Cette dernière procéda à la destruction des maisons et des écoles et interdit la culture des champs ce qui amena des affrontements violents où des civils furent tués. En février 2000, la situation n'était toujours pas résolue pour certaines communautés. Les témoignages d'observateurs étrangers concernant ce cas, faits dans une déclaration publique en décembre 1999 (voir note 49), pour ne citer que cet exemple, révèlent que les manoeuvres de relocalisation peuvent entraîner de graves violations des droits de la personne.

Le contexte de déréglementation, de privatisation et de désengagement de l'État national, situation qui existe dans de nombreux pays riches en ressources minières de l'Afrique, augmente la possibilité de telles violations. Notons que ces dangers sont tout aussi réels et pressants dans les pays exportateurs de pétrole: le Nigeria, le Soudan, le Cameroun, le Congo-Brazzaville, etc.⁵⁰.

Bien qu'il faille souligner qu'il ne s'agit pas du tout ici d'assimiler les sociétés engagées par les compagnies minières pour relocaliser des communautés à des compagnies privées de sécurité, il faut préciser que le contexte dans lequel s'effectuent ces relocalisations, soit des situations de déréglementation, de désengagement et même parfois de désagrégation des États nationaux, ouvre la possibilité plus que réelle, de graves violations des droits de la personne.

⁴⁸ Tiré de la Déclaration concernant les abus contre les droits de la personne dans le district minier de Tarkwa, du 18 novembre 1999 et publiée dans le *Ghanaian Times*, le 2 décembre, 1999.

⁴⁹ Voir à ce sujet:
Patricia Feeney " The Human Rights Implications of Zambia's Privatisation Programme " in Michael K. Addo (ed), Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations, Kluwer Law International, 1999, Great Britain, pp.323-350.
Dominic Ayine " The Human Rights Dimension to Corporate Mining in Ghana: The Case of the Tarkwa District ",
et
Tiundu Lissu, " Tanzania's Mining Act, 1998 and its Implications on Land Tenure Rights and the Environment". Textes présentés lors de la Conférence: " Mining, Development and Social Conflicts in Africa " organisée par Third World Network, Accra, Ghana, November 15-18, 1999.

⁵⁰ Une compagnie canadienne d'ingénierie basée à Calgary est responsable de la construction d'une nouvelle ville pouvant accueillir 12 000 personnes relocalisées à la demande de *Chevron Nigeria* dans le Delta du Niger.

2.4.2 La perte de recettes minières et la désorganisation des réseaux de commercialisation et des réseaux financiers officiels

Les pays qui confient leur sécurité nationale à des compagnies privées sont souvent en mauvaise posture financière, ce qui entraîne, de manière fréquente maintenant, la concession de ressources naturelles pour l'acquittement des frais des services rendus. Parallèlement, les nations «*qui disposent de richesses naturelles mais dont l'organisation politique est fragile*» sont mal protégées contre les forces de sécurité non étatiques⁵¹. Selon le Rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires, l'Angola, la RDC, la Sierra Leone et le Congo-Brazzaville sont les quatre pays où les activités mercenaires sont devenues endémiques⁵². Or, ces États sont également parmi les pays dont le sous-sol est le plus riche, en métaux précieux particulièrement. Ainsi, l'impact de la présence de compagnies de sécurité sur un pays va bien au-delà d'une intervention armée. Le paiement en richesses minières et même en concessions,⁵³ qui semble avoir atteint des proportions insoupçonnées, accentue le transfert de ressources non renouvelables à l'extérieur des réseaux officiels, nationaux et gouvernementaux, contribuant ainsi à une désorganisation potentielle des circuits commerciaux et financiers, privant l'État d'importantes sommes de recettes minières et déstructurant davantage le pays hôte des compagnies privées de protection.

Certaines analyses vont jusqu'à parler: «*d'une nouvelle mise en coupe réglée des richesses mondiales, en particulier africaines, qui a lieu sous le couvert de la «sécurisation». Car la plupart de ces sociétés semblent en effet avoir pour principale raison sociale de monnayer leur assistance militaire contre des concessions minières ou des permis d'exploitation d'autres ressources naturelles. L'arrivée des hommes d'Executive Outcomes en Sierra Leone en 1995, alors que les rebelles sont à vingt kilomètres de Freetown, se révélera une affaire juteuse pour les sociétés minières du conglomérat: le gouvernement accorde en effet à Branch Energy puis DiamondWorks l'exploitation des mines de diamants reconquises par Executive Outcomes...Dans le même ordre d'idées, François Misser et Philippe Chapleau révèlent que la société belge-néerlandaise International Defense and Security (IDAS) a obtenu en Angola une concession diamantifère plus vaste que la Belgique en échange de ses services en matière de sécurité. Au Congo-Brazzaville, la firme israélienne Levdan s'est vu accorder la moitié des parts du permis pétrolier d'exploitation Marine III par le gouvernement Lissouba, dont elle a formé les milices zoulous. Sandline International, qui appartient à la mouvance EO, a récemment monté en Sierra Leone un contre-coup d'État, qui a ramené au pouvoir en février 1998 le président Kabbah, en collaboration étroite avec des intérêts miniers: selon la lettre Africa Confidential, le banquier thaï, Rakesh Saxena, a payé 1,5 millions de dollars à Sandline pour lancer l'opération, avec l'objectif avoué de s'adjuger au passage quelques concessions diamantifères.....*»⁵⁴ »

2.4.3 La fragilisation et le désengagement éventuel des États

La prise en main de la sécurité par des groupes privés a d'importantes conséquences sur les États qui, fragilisés, leur cèdent leurs obligations d'assurer la sécurité et l'ordre social. Lorsque la sécurité devient un produit commercialisé, l'État perd le monopole sur l'usage légitime de la violence⁵⁵.

⁵¹ A/54/326, 7 septembre 1999, article 53.

⁵² Communiqué de presse, GA/SHC/3533, 21 octobre 1999. Un membre du gouvernement de la RDC a néanmoins contesté les allégations faites à l'égard de son pays par le Rapporteur spécial.

⁵³ «L'organigramme et le fonctionnement de la holding Strategic Resources Corporation (SRC) mettent en évidence la synergie établie entre l'activité guerrière et l'exploitation minière des pays «libérés», c'est-à-dire entre les sociétés de sécurité au sens strict et les sociétés commerciales du groupe Branch-Heritage dirigés par Tony Buckingham. Il semble bien que les membres du réseau Barlow-Spicer-Buckingham monnayaient leur assistance militaire contre des concessions minières ou des permis d'exploitation d'autres ressources naturelles, qui donnent lieu à des contrats en bonne et due forme.» R. Banégas, *op.cit.*, p. 182.

⁵⁴ *Croissance*, no.423, février 1999, p.21.

⁵⁵ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 68. Selon Bernales-Ballesteros, la Commission des droits de l'homme doit adopter un principe général guidant son analyse et son regard sur la question des mercenaires. L'idée principale est que la sécurité nationale et publique, ainsi que les actions entreprises dans le but de combattre des rebelles ou des terroristes, ne sont pas des marchandises ou des produits monnayables. Ce principe devrait sous-tendre toute décision prise à propos des enjeux de la sécurité privée.

L'affaiblissement et la désintégration d'un État sont une des causes poussant des entreprises, dont des sociétés minières, à rechercher elles-mêmes des garanties d'ordre et de stabilité. Ce phénomène des agences de sécurité, loin de résoudre les problèmes initiaux d'instabilité sur le territoire, peut au contraire entretenir le climat conflictuel et contribuer à isoler davantage un État fragile, réduisant la possibilité de toute résolution permanente⁵⁶.

Qui plus est, le recours à des compagnies privées de sécurité peut favoriser des intérêts financiers étrangers à ceux des États. Lors de la visite à Londres du Rapporteur spécial, le gouvernement britannique a exprimé son inquiétude face à ces sociétés de sécurité:

«Private security forms benefited financially from mercenary activities. States should prohibit the forming of those private units which benefited from armed conflicts and States' problems⁵⁷».

Le Rapporteur spécial quant à lui, avance que lorsqu'un gouvernement accepte de déléguer les fonctions normalement dévolues à l'armée nationale et aux forces policières à des agences commerciales de sécurité, il expose sa population à des opérations de protection qui pourraient discriminer certains groupes sur des bases ethniques ou idéologiques⁵⁸. Ceci ouvrirait la porte à des violations des droits fondamentaux.

⁵⁶ L'ONU prône comme base pour la résolution d'un affaiblissement étatique, d'un échec du système constitutionnel ou d'un conflit interne l'application des accords multilatéraux pour la sécurité. E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 71.

⁵⁷ Communiqué de presse, Rapporteur spécial Bernales Ballesteros, GA/SHC/3533, 21 octobre 1999.

⁵⁸ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 70.

3. La législation internationale actuelle

La législation internationale dans le domaine est peu efficace. Elle a été rendue désuète par les nouvelles modalités d'opération des compagnies de sécurité. Surtout, il n'existe à proprement parler aucun instrument de législation internationale sur les sociétés, compagnies ou agences de sécurité.

Les deux formes de législation dont il sera question ici datent de 1977 et portent sur l'utilisation de mercenaires, et non de sociétés de sécurité et d'intervention militaire qui se sont multipliées par la suite. Ceci est une première faille importante qui démontre à quel point il est nécessaire d'actualiser la loi pour prendre en compte le phénomène actuel.

De plus, la législation a peu de portée à cause de l'imprécision de nombreux articles des textes actuels qui constituent autant d'échappatoires, ainsi que du manque de soutien politique de certaines nations. D'après Bernales-Ballesteros, les lacunes de la législation internationale seraient en partie responsables de la recrudescence comme de l'ampleur du phénomène de l'utilisation des mercenaires dans sa forme moderne.

Il existe deux instruments internationaux en vigueur présentement, soit l'Article 47 du Protocole Additionnel I (1977) aux Conventions de Genève de 1949, et la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur l'élimination du recours aux mercenaires en Afrique (1977). La Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, bien qu'adoptée en 1989 par l'assemblée générale de l'ONU, n'est toujours pas appliquée, un nombre insuffisant de pays l'ayant ratifiée.

L'Article 47 contient deux paragraphes, dont le deuxième fournit la définition la plus communément utilisée d'un mercenaire. Ainsi, un individu est considéré comme un mercenaire s'il répond aux six critères suivants:

- « a) is specifically recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict;*
- b) does, in fact, take direct part in the hostilities;*
- c) is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar ranks and functions in the armed forces of that party;*
- d) is neither a national of a party to the conflict nor a resident of territory controlled by a party to the conflict;*
- e) is not a member of the armed forces of a party to the conflict;*
- f) has not been sent by a state which is not a party to the conflict on official duty as a member of the armed forces⁵⁹ ».*

Cette définition comprend une multitude de déficiences et d'ambiguïtés, réduisant son applicabilité. Elle a également peu de poids juridique et politique à cause de la facilité avec laquelle il peut être contourné. Par exemple, il tient compte uniquement des conflits internationaux ou des mouvements de libération nationale (dans la lutte contre un colonisateur), donc ne s'applique pas dans le cas d'une guerre civile.

Le principal élément réduisant la portée de l'Article 47 réside dans le fait qu'il s'applique difficilement au personnel de sociétés privées de sécurité et d'assistance ou de conseils militaires. La distinction entre les « employés » des sociétés de sécurité et les mercenaires réside dans le fait que les premiers font partie d'une entité officielle, publique et légale qui, dans une large mesure, organise ses activités. Ils sont également redevables à leurs supérieurs, qui sont liés à leurs clients par un contrat formel. Il n'en demeure pas moins que les mercenaires et le personnel des sociétés militaires ont tous deux des caractéristiques communes, soit leur antécédent militaire, leur statut

⁵⁹ Shearer, op.cit., page 17.

d'étrangers dans le pays où ils travaillent et le salaire qu'ils reçoivent pour leurs prestations⁶⁰. Comme ces sociétés à caractère militaire sont fréquemment accusées de recruter des mercenaires qui sont eux visés par l'Article 47 et interdits par certaines législations nationales, certains considèrent qu'on devrait maintenant inclure les activités des sociétés de sécurité dans le champ d'application de l'Article 47⁶¹. Mais la définition que celui-ci apporte des mercenaires est trop restrictive pour contenir le personnel des sociétés de sécurité.

Par exemple, sous le critère (a) de l'Article 47 il est spécifié que l'embauche doit être faite en vue d'un conflit particulier. Étant donné que le personnel des sociétés est souvent recruté pour une longue période, il ne correspond pas à ce critère d'un conflit particulier. D'autre part, des sociétés telles que *Executive Outcomes* et *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI) se défendent d'être des réseaux de mercenaires à l'aide du critère (b). Les sociétés militaires peuvent mettre l'emphase sur le fait que leurs employés sont des conseillers et des stratèges, et qu'ils ne participent pas directement aux conflits.

Finalement, les employés de compagnies de sécurité qui deviennent soldats d'un pays en guerre évitent le titre de mercenaire grâce au critère (e). Il en est de même, sous le critère (d), pour quiconque, se fait octroyer la citoyenneté ou le statut de résident d'un des pays belligérants⁶². De plus, l'Article 47 du Protocole ne réglemente ni n'interdit les activités des mercenaires. Tout juste se contente-t-il de proposer une définition des mercenaires (b) et, dans le premier alinéa, de préciser leur statut légal par rapport à la catégorie des combattants ou des prisonniers de guerre. Cette distinction équivaut à une condamnation de leur participation dans des conflits armés puisqu'elle prive les mercenaires des droits reconnus aux blessés et aux prisonniers de guerre⁶³.

La Convention de l'OUA, quant à elle, a été adoptée en 1977 à la réunion de Libreville et est appliquée depuis 1985. Le Rapporteur spécial considère que les pays d'Afrique détiennent, grâce à cette convention, une meilleure protection légale contre les activités des mercenaires. Néanmoins, sa définition du concept de mercenaire ne diffère que très peu de celle de l'Article 47 et la protection légale est partielle car elle n'inclue pas la totalité des formes possibles que peuvent prendre les activités des mercenaires⁶⁴. Il y a également possibilité de confusion dans les cas où ce sont des États qui embauchent des compagnies ou sociétés privées pour des raisons de sécurité et d'ordre publics⁶⁵.

⁶⁰ Shearer, *op.cit.*, page 21.

⁶¹ Shearer, *op.cit.*, page 17.

⁶² Shearer, *op.cit.*, pages 17-18).

⁶³ A/RES/52/112, 18 février 1998, article 48.

⁶⁴ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 53.

⁶⁵ A/RES/52/112, 18 février 1998, article 51.

4. Recommandations

La sécurité nationale et publique, ainsi que les actions entreprises dans le but de combattre des rebelles ou des terroristes, ne devraient pas être des marchandises ou des produits monnayables. Mais face à la situation observée où, en période de conflits ou d'insécurité, particulièrement en Afrique, on a recours de plus en plus à des compagnies privées de sécurité, nous soumettons les quatre recommandations suivantes:

1. La mise en application de la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires.

Cette mise en application serait un premier pas vers une meilleure législation internationale. Comme nous l'avons déjà souligné, elle a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1989, mais n'est toujours pas appliquée parce qu'un nombre insuffisant de pays l'a ratifiée. En effet, elle ne peut être effective que le trentième jour suivant sa ratification par un 22^e États⁶⁶. Une décennie après l'adoption de cette Convention internationale, la législation internationale en vigueur se limite toujours à l'Article 47 du Protocole et à la Convention de l'OUA⁶⁷.

Ratifiée, la Convention internationale contribuerait à confirmer les résolutions et déclarations de l'ONU condamnant les activités de type «mercenaire» et à renforcer la réglementation. Elle permettrait, selon le texte anglais, de «*prosecute and punish offenders effectively, determine jurisdiction clearly in each case and facilitate extradition procedures and preventive cooperation among States*»⁶⁸.

Cependant, la Convention internationale reproduit presque intégralement la définition du mercenaire donnée dans l'Article 47 et demeure très proche de l'ancienne réglementation. Elle ne comble donc pas les lacunes qui existent vis-à-vis des compagnies de sécurité et à caractère militaire et les contextes de leurs interventions. Le Rapporteur spécial affirme cependant que cet instrument pourrait être retravaillé et amélioré s'il entraînait en vigueur⁶⁹. C'est clairement dans ce sens qu'il faudrait sans tarder agir.

2. Le renforcement des législations nationales des pays africains vulnérables

Il serait utile que les États susceptibles d'accueillir des compagnies de sécurité privées soient incités et appuyés en vue de l'adoption de lois claires restreignant ou du moins contrôlant dans leur territoire les agissements de ces sociétés, qu'elles soient nationales ou étrangères. Actuellement, certains États possèdent leur propre législation concernant l'emploi de mercenaires, mais elle est ignorée dans la plupart des cas. Certaines législations prohibent seulement le recrutement de mercenaires sur le territoire national, alors que d'autres transposent ce principe à l'extérieur de leurs frontières. Afin d'être réellement efficaces les législations nationales devraient porter autant sur ce qui est pratiqué comme activités de protection que sur l'acte de recruter des individus. Comme pour la législation onusienne, il serait également propice de compléter la définition des activités «mercenaires» en y incluant le phénomène des compagnies privées d'assistance et de conseils ayant des activités de sécurité ou militaires.

3. La responsabilisation des pays d'origine des agences militaires et des sociétés utilisant leurs services.

⁶⁶ En date de septembre 1999, 19 pays l'avaient ratifiée: Arabie Saoudite, Azerbaïdjan, Barbade, Bélarus, Cameroun, Chypre, Géorgie, Italie, Maldives, Mauritanie, Ouzbékistan, Qatar, Sénégal, Seychelles, Suriname, Togo, Turkménistan, Ukraine et Uruguay. Les neuf États suivants l'ont signée mais ne l'ont pas encore ratifiée: Allemagne, Angola, Congo, Maroc, Nigeria, Pologne, RDC, Roumanie et Yougoslavie. A/54/326, 7 septembre 1999, article 72.

⁶⁷ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 78.

⁶⁸ A/RES/52/112, 18 février 1998, article 66.

⁶⁹ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 52.

Les pays où sont situés les sièges sociaux de ces entreprises de sécurité devraient surveiller plus étroitement les activités de ce secteur de leur économie. L'Afrique du Sud est un des rares pays qui a adopté des lois claires concernant les sociétés privées ayant des activités militaires. L'État sud-africain règlemente l'assistance militaire apportée à l'étranger en exigeant que ses sociétés militaires se conforme à certaines normes. *Executive Outcomes* s'est ainsi soumis à cette régulation étatique⁷⁰. Le Royaume Uni, pour sa part, «*suit de près les activités des entreprises de sécurité militaire enregistrées sur son territoire*»⁷¹.

La prolifération des compagnies de sécurité s'effectue dans un contexte plus large de mise en œuvre, souvent à la recommandation des institutions multilatérales de financement, de politiques de privatisation et de déréglementation des politiques publiques et nationales. Étant donné que les sociétés minières employant des compagnies de sécurité disposent souvent du support institutionnel des gouvernements des pays où elles ont leur siège social, la situation soulève des questions majeures sur la responsabilité corporative, sociale et politique de ces pays. Dans la mesure où la promotion des activités des compagnies est favorisée par l'existence de cadres fiscaux et réglementaires mis en place par les pouvoirs publics dans les pays où elles sont domiciliées, ou par des avances de fonds publics utilisés pour le financement ou la promotion d'exploration minière et d'activités d'exploitation à l'étranger, ce qui est clairement le cas au Canada, il est primordial que les pays d'où sont originaires les compagnies minières et de sécurité étudient les répercussions de leurs activités commerciales, financières et de production pour les populations et les pays où celles-ci interviennent et légifèrent en conséquence.

4. La responsabilisation des institutions multilatérales de financement, dont la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International

La tendance croissante à la gestion indirecte du risque, par l'emploi de compagnies privées de sécurité pour faire face à des situations d'instabilité pouvant nuire à la rentabilité des investissements, s'inscrit dans le contexte de mesures de privatisation, de libéralisation et de déréglementation recommandées par les institutions multilatérales de financement, aux pays endettés de l'Afrique notamment. Cependant, dans la mesure où cette tendance risque non seulement d'accroître les possibilités de violation des droits des populations où ces compagnies interviennent, mais aussi de contribuer à la perte de recettes minières, à la désorganisation des réseaux commerciaux et financiers officiels, et donc à la fragilisation et au désengagement des États nationaux, les institutions multilatérales de financement sont directement interpellées. Car loin de travailler sur les causes de l'instabilité politique, sociale et économique en vue de les amoindrir, cette privatisation de la gestion du risque apparaît comme une solution de très court terme.

Cette formule qui fait intervenir de multiples acteurs aux objectifs et aux procédés variés et souvent sans contrôle de la part des autorités nationales ou des instances multilatérales, pourrait bien produire l'effet contraire à celui souhaité, soit contribuer à l'intensification de la violence et à la prolongation de l'instabilité. Ainsi, ce phénomène en croissance qui semble recevoir l'appui des grandes puissances désirant ainsi combiner un maximum de liberté et un minimum de responsabilité⁷², pourrait s'avérer une recette de très courte vue. Ce serait une stratégie qui risque de faire obstacle aux objectifs de développement social et économique promus par les instances multilatérales, dont la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International. Une situation qui les interpelle de manière urgente, ainsi que les pays qui en sont les principaux actionnaires.

⁷⁰ E/CN.4/1999/11, 13 janvier 1999, article 66.

⁷¹ A/54/326, 7 septembre 1999, article 31.

⁷² Richard Banégas, *Critique internationale*, op.cit., p.193.