



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Secrétariat d'État
Division Sécurité internationale

09.06.2023

Rapport d'activité 2022

sur la mise en œuvre de la loi fédérale

sur les prestations de sécurité

privées fournies à l'étranger (LPSP)

(1^{er} janvier-31 décembre 2022)

1. Introduction

En 2022, l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine marque le retour de la guerre en Europe et la politique étrangère de la Suisse s'en ressent fortement. De nombreuses questions de politique de paix et de sécurité ont donc gagné en actualité. Corollaire de cette guerre d'agression, l'opinion publique du monde entier a pris conscience du rôle joué par les entreprises militaires et de sécurité privées. Les activités des acteurs privés en Ukraine, notamment, ont fait l'objet d'une importante couverture médiatique. L'autorité compétente pour la mise en œuvre de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP) suit ces évolutions de près, et avec inquiétude.¹ Dans le contexte de l'application de la LPSP, l'année 2022 a été marquée, comme l'année précédente, par un examen du Contrôle fédéral des finances (CDF) et par les effets de la révision de l'ordonnance sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (OPSP).²

La LPSP vise à préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, à réaliser ses objectifs de politique étrangère, à préserver sa neutralité et à garantir le respect du droit international (art. 1 LPSP). À cet effet, les prestations fournies à l'étranger par des entreprises suisses de sécurité privées sont soumises à un contrôle qui prévoit une déclaration obligatoire et, le cas échéant, une procédure d'examen.³

L'OPSP (art.3) désigne le Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) comme autorité compétente pour la mise en œuvre de la loi. Sur le plan opérationnel, l'unité chargée de l'application de la loi est la section Contrôles à l'exportation et services de sécurité privés (CESP), rattachée à la Division Sécurité internationale (DSI). La mission de la CESP consiste à appliquer les procédures administratives prévues par la LPSP, à contribuer à l'élaboration de la politique suisse relative aux services de sécurité privés et à participer, à l'échelle nationale et internationale, au dialogue sur les normes et les standards applicables aux entreprises de sécurité privées. L'article 37 LPSP dispose que l'autorité compétente rédige à l'intention du Conseil fédéral un rapport d'activité annuel qui est publié sur le site du DFAE.

Suite à sa réorganisation en mars 2020, la section est également compétente pour le traitement des cas relatifs aux contrôles à l'exportation, mis en consultation par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). En étroite collaboration avec le SECO, la CESP contribue également au traitement des affaires politiques relatives au contrôle des exportations et participe au dialogue national et multilatéral dans ce domaine. Sur le plan opérationnel, environ 300 cas ont été soumis à la CESP en 2022 en matière d'exportation de biens au titre de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG)⁴ et de la loi sur le contrôle des biens (LCB).⁵

¹ RS 935.41

² RS 935.411

³ Deux cas de figure sont expressément interdits par la loi : d'une part, la participation directe à des hostilités à l'étranger (art. 8 LPSP) et d'autre part, la fourniture, depuis la Suisse, d'une prestation de sécurité privée ou d'une prestation en rapport avec une prestation de sécurité dont il faut présumer que les destinataires l'utiliseront dans le cadre de la commission de graves violations des droits de l'homme (art. 9 LPSP).

⁴ RS 514.51

⁵ RS 946.202

2. Activités de l'année 2022

2.1 Vérification de la mise en œuvre de la LPSP par le Contrôle fédéral des finances⁶

Au cours du premier semestre 2022, l'autorité compétente a coopéré avec le CDF dans le cadre de son examen de l'efficacité de la mise en œuvre de la LPSP. Pendant deux mois, le CDF a analysé l'efficacité du type de procédure de mise en œuvre de la loi choisie par le DFAE. Le CDF s'est également penché sur son application par l'autorité compétente, afin de déterminer si l'approche adoptée est adéquate et efficace, si elle permet d'identifier correctement les pratiques pertinentes et garantit la qualité de l'examen des déclarations. Dans le cadre de cet exercice, la CESP a fourni au CDF tous les éléments nécessaires à son évaluation. Pour ce faire, elle a mis à sa disposition la documentation relative à la définition de la procédure, lui a présenté les processus internes de la section et a effectué des consultations approfondies avec ses experts. Au terme de l'examen, le CDF a conclu que l'autorité compétente a bien conçu les procédures de déclaration et d'examen et les applique efficacement.

Dans le cadre de son examen, le CDF a constaté qu'en raison de la portée limitée des outils de contrôle et de suivi dont dispose l'autorité compétente, il existe un risque que des entreprises ne déclarent pas les prestations qu'elles effectuent ou que les prestations proposées diffèrent de celles qui sont déclarées. Pour pallier à ce problème, l'autorité compétente est épaulée par le Service de renseignement de la Confédération (SRC), les consulats, les ambassades, les attachés de défense et le Ministère public de la Confédération. Bien que cette coopération soit actuellement satisfaisante, le CDF a souligné que la collaboration avec le SRC devait être améliorée et approfondie, en particulier en ce qui concerne les délais de réponse et le flux d'informations. Sur ce point, il convient toutefois de rappeler que, contrairement à la pratique en vigueur dans le domaine du contrôle des exportations d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ou de substances radioactives, de matériel de guerre et d'autres biens liés aux armes, la loi fédérale sur le renseignement ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le SRC de collecter des informations dans le domaine des services de sécurité privés. La CESP et le SRC sont en discussion afin d'améliorer conjointement les processus et l'engagement des ressources à l'avenir. Les échanges portent également sur l'évaluation des bases légales existantes.

Le CDF a salué les efforts de la CESP en matière de sensibilisation, de formation et de prévention auprès des entreprises actives dans le secteur, en soulignant l'importance du contact direct avec le marché et les efforts de la section pour développer la coopération internationale et l'échange avec les autorités de surveillance d'autres pays.

Enfin, le CDF a relevé que l'échéance du cycle de vie de l'application de documentation des procédures et d'archivage des documents déposés par les entreprises, ou système d'information des prestataires de sécurité privés, sera l'occasion de procéder à l'analyse du potentiel d'amélioration de l'efficacité dans le domaine de la numérisation. À cet égard, le Secrétariat d'État, en accord avec la recommandation du CDF, a souligné qu'il avait déjà identifié la nécessité de renouveler l'application en 2021. Compte tenu de cette situation et dans l'esprit de la recommandation du CDF, la CESP effectuera, dans le courant de l'année 2023, un état des lieux des besoins afin de disposer d'une nouvelle application qui augmentera l'efficacité des procédures de déclaration.

L'autorité compétente approuve le résultat de l'examen du CDF et la recommandation proposée.

2.2 Activités sur le plan national

Si l'année 2021 avait été caractérisée par la mise en œuvre de la révision de l'OPSP, en 2022, l'autorité compétente a continué à être confrontée aux nombreuses questions liées à l'application des nouvelles dispositions. Il s'agissait de traduire dans la pratique l'objectif de la révision, à savoir la résolution des problèmes de cohérence subsistant dans le traitement des prestations de services relevant du champ d'application à la fois de la LPSP, de la LFMG et de la LCB. De nombreuses entreprises ont encore eu des difficultés à évaluer si une activité prévue répondait à la nouvelle définition plus précise des prestations de sécurité privées ou si elle tombait sous le coup des exceptions à l'obligation de déclarer

⁶ https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/beziehungen_im_ausland/21054/21054BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

prévues à l'article 8a OPSP. Dans le doute, nombre d'entre elles ont donc préféré continuer à déclarer l'activité en question à l'autorité compétente (voir le chapitre 3.4 du présent rapport).

Au cours de l'année sous revue, l'autorité compétente a poursuivi son travail d'information et de sensibilisation auprès des entreprises susceptibles d'être affectées par la LPSP. En 2022, elle a noué des contacts avec des entreprises actives dans différents domaines pertinents (protection, formation, prestations privées de renseignement, nouvelles technologies) afin d'évaluer leurs activités, de déterminer dans quelle mesure elles pourraient être concernées par la LPSP et de leur expliquer le cadre légal et les obligations qui en découlent.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité compétente a organisé plusieurs rencontres de formation et d'information autour de la LPSP. Une formation a notamment été dispensée en interne aux collaborateurs du DFAE consultés dans le cadre des procédures administratives prévues par la loi. En externe, l'autorité compétente est intervenue à la Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW) et a donné une conférence sur les prestataires suisses de services de sécurité en mission internationale, devant les étudiants du *Certificate of Advanced Studies* (CAS) en droit de la sécurité intérieure. La plupart des participants étaient issus de différents secteurs de l'administration publique liés à la sécurité, et ce aux trois niveaux de l'État.

Afin que le public, et en particulier les entreprises concernées par la LPSP, puissent s'informer de manière optimale sur la nouvelle loi, l'autorité compétente a entièrement remanié son site Internet au cours de l'année sous revue. À la suite de la révision de l'ordonnance, le site Web a été mis à jour et complété dans le cadre de la réorganisation de la section chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la loi.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'autorité compétente a été confrontée à plusieurs reprises à diverses questions, notamment concernant le champ d'application de la LPSP et les implications de l'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine.⁷

2.3 Activités sur le plan international

Au niveau international, l'autorité compétente contribue au dialogue sur les normes nationales et internationales applicables aux entreprises militaires et de sécurité privées et sur les mécanismes de contrôle de leurs activités. Après deux années de pandémie de COVID-19, qui avaient fortement compliqué la planification des réunions internationales, la situation est revenue à la normale durant l'année sous revue.

Il convient de relever particulièrement la participation de la CESP à la troisième session du groupe de travail intergouvernemental du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en mai 2022. Le groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense a pour mandat d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international, sans préjuger de la nature de celui-ci (contraignant ou non contraignant). Ce cadre a pour but de protéger les droits humains et de garantir le respect du principe de responsabilité pour les violations et les atteintes liées aux activités des entreprises de services militaires et de sécurité privées (EMSP). La troisième session a principalement été consacrée à la discussion sur la première ébauche d'un nouveau document de l'ONU. Ce projet comporte différents éléments pouvant être intégrés dans un éventuel cadre réglementaire international. La session suivante a eu lieu en avril 2023.

L'autorité compétente a également noué, au cours de l'année sous revue, des contacts informels visant à renforcer les échanges interétatiques entre les autorités nationales de régulation dans le domaine des services de sécurité privés. L'objectif est de mieux comprendre le cadre et les évolutions de la réglementation dans d'autres pays, d'identifier les défis communs et les bonnes pratiques en matière de régulation nationale des services de sécurité privés, et d'établir un réseau de contacts. Au cours de l'année sous revue, l'autorité compétente a amorcé un dialogue virtuel avec des autorités de réglementation étrangères. Ces entretiens bilatéraux se poursuivront durant l'année 2023. Le but est d'évaluer, dans un premier temps, la nécessité de mettre en place des échanges intergouvernementaux suivis et réguliers entre différentes autorités nationales de réglementation des prestations de sécurité privées. Dans un deuxième temps, il est prévu de délimiter cette coopération interétatique et d'en donner le

⁷ RS 946.231.176.72

cadre. Une possibilité déjà discutée en interne au DFAE est d'intégrer cette initiative à une plateforme existante, le Forum du Document de Montreux.

Par ailleurs, la CESP a participé à d'autres événements internationaux au cours de l'année sous revue :

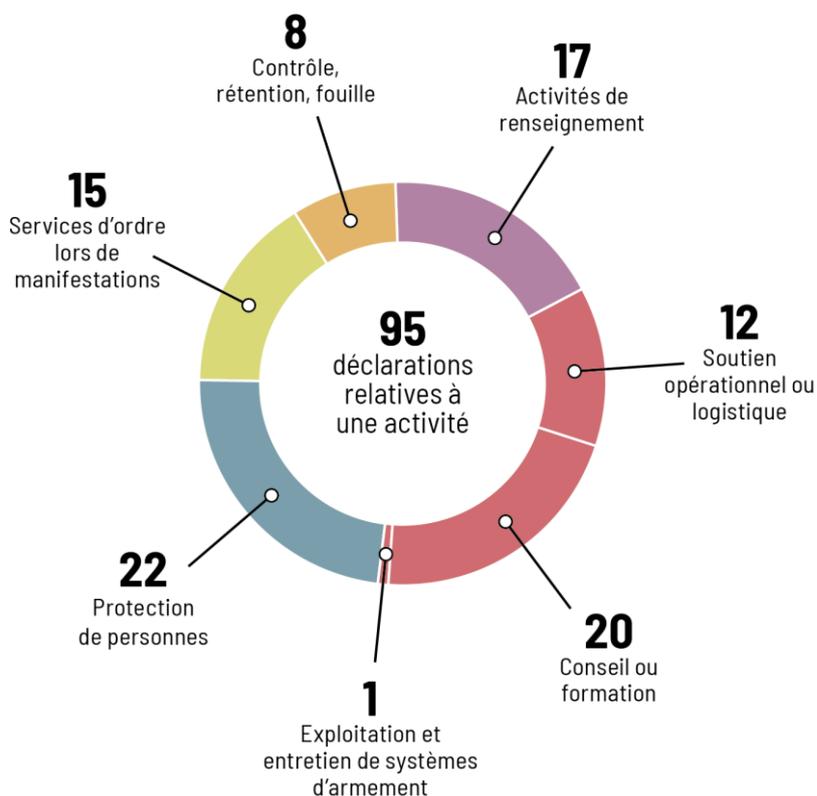
- En septembre, dans le cadre de la 51^e session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la CESP a participé virtuellement à la réunion d'un groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires pour la commission de violation des droits humains.
- En décembre, le Centre genevois pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF) a organisé, avec le soutien du DFAE, un séminaire sur les services de sécurité privés et la surveillance. Ce séminaire a été l'occasion d'un échange de vues entre la CESP et des autorités de régulation étrangères.
- Par ailleurs, la CESP a participé à l'assemblée générale de l'Association du code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoCA). Lors de la rencontre des États membres de l'ICoCA, les participants ont notamment discuté de la manière dont l'association pourrait se positionner et se développer à l'avenir.

Enfin, au cours du second semestre 2022, l'autorité compétente s'est principalement consacrée à la préparation du mandat de la Suisse au Conseil de sécurité. Centre de compétence spécialisé dans les prestations de sécurité privés à l'étranger, l'autorité compétente a pu contribuer, par ses connaissances, à des travaux portant sur les entreprises de sécurité et militaires privées de type classique et mettre à disposition son expertise sur des acteurs tels que le groupe Wagner.

3. Statistique

3.1 Procédures de déclaration. Chiffres relatifs aux différents types de prestations en 2022

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2022, 16 entreprises ont soumis à l'autorité compétente 95 déclarations relatives à une activité. Au 31 décembre 2022, les déclarations soumises pour l'année 2022 à l'autorité compétente pour des prestations de sécurité privées au sens de l'article 4, lettres a et b LPSP, se répartissaient comme suit:



Aucune activité liée à la garde de biens/immeubles.

Aucune activité liée à la garde, à la prise en charge de prisonniers ou à l'exploitation de prisons.

Un tableau et une explication relatifs à l'évolution du nombre de déclarations depuis la mise en vigueur de la LPSP se trouve dans le chapitre 3.5.

La plupart des déclarations sont réparties en quatre groupes principaux de prestations de sécurité :

Les entreprises fournissant des prestations dans les domaines du soutien opérationnel ou logistique en faveur de forces armées ou de sécurité, de l'exploitation et de l'entretien de systèmes d'armement ainsi que du conseil ou de la formation du personnel des forces armées ou de sécurité (art. 4, let. a, ch. 6 à 8 LPSP, segments rouges) sont pour une part encore des industries du secteur du matériel de guerre et des biens à double usage. Le secteur de la formation comprend également des consultants spécialisés, par exemple, dans l'instruction des forces de police.

Une partie des activités dans ces domaines n'est plus soumise à l'obligation de déclarer depuis le 1^{er} janvier 2021, en raison des nouvelles dispositions de l'OPSP (art. 1 a/b/c, art. 8a OPSP). Le chapitre 3.5 du présent rapport illustre les effets de ces dispositions sur le plan statistique.

Les entreprises exécutant des mandats dans le domaine de la protection de personnes ou de la garde de biens et d'immeubles (art. 4, let. a, ch. 1 et 2 LPSP, segment bleu) sont des entreprises de sécurité dans le sens courant du terme, généralement de petite ou de moyenne taille. Elles fournissent des

prestations correspondant à la définition de services de sécurité au sens du *Code de conduite international des entreprises de sécurité privées* (ICoCA).⁸

Les entreprises actives dans le domaine du renseignement (art. 4, let. a, ch. 9 LPSP, segment violet) sont essentiellement des bureaux d'enquêtes – actifs dans la plupart des cas dans le secteur économique et plus particulièrement dans le secteur bancaire – qui opèrent dans le domaine de l'intelligence privée.

Contrairement à l'année précédente, l'autorité a enregistré en 2022 des déclarations pour des prestations dans le domaine des services d'ordre (art. 4, let. a, ch. 3 LPSP, segment vert). Ces déclarations émanaient toutes de la même entreprise et concernaient des manifestations sportives. Ces prestations ne doivent être déclarées que si elles sont fournies en dehors du territoire de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange.

3.2 Procédures d'examen

En 2022, l'autorité compétente a ouvert deux procédures d'examen selon l'article 13 LPSP (2021 : 3 ; 2020 : 3 ; 2019 : 26 ; 2018 : 16 ; 2017 : 18 ; 2015/2016 : 6). Dans un cas, la prestation déclarée a pu être fournie. Dans un autre cas, la déclaration était encore en suspens à la fin de l'année.

Aucune interdiction suite à une procédure d'examen n'a été prononcée en 2022.

3.3 Sanctions

Comme lors des années précédentes, aucune sanction selon les articles 21 à 27 LPSP n'a été prononcée par le Ministère public de la Confédération (MPC). Cependant, l'autorité compétente a effectué une dénonciation à la fin de l'année concernant une infraction à l'obligation de collaborer auprès du MPC. La procédure était toujours en cours à la fin de l'année.

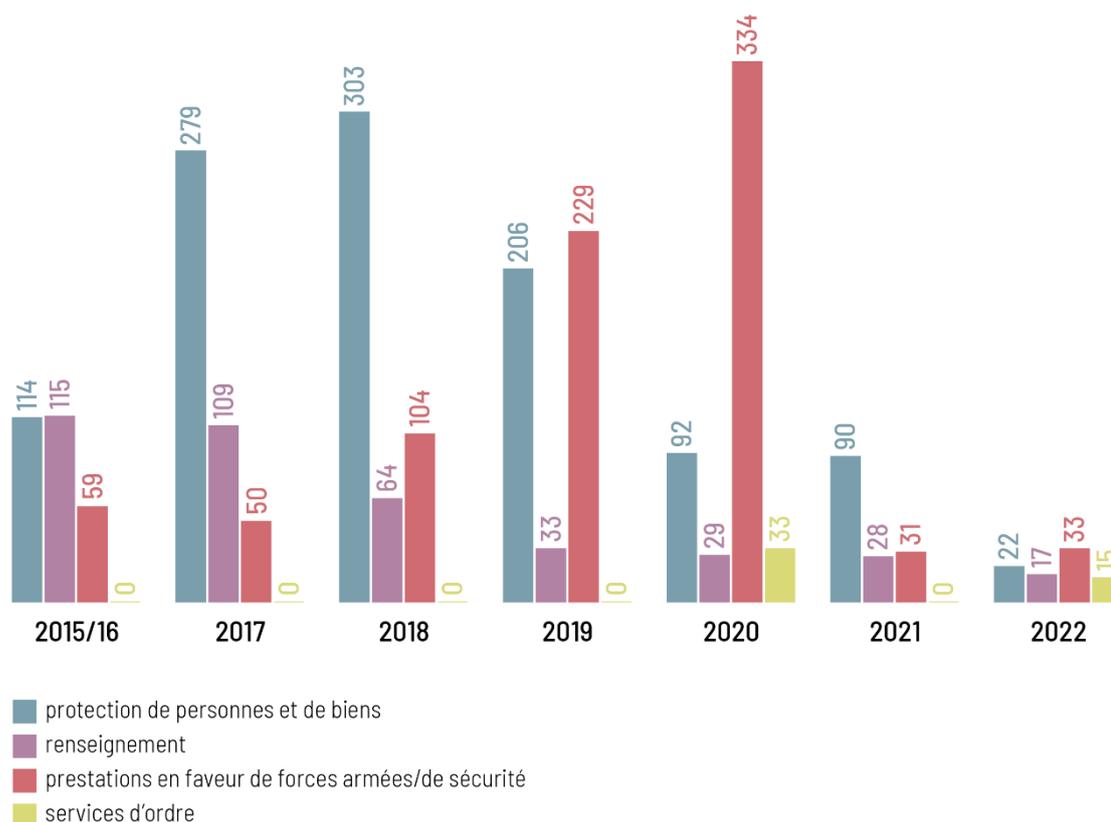
3.4 Activités déclarées qui ne constituent pas une prestation (sur la base de l'article 1a/b/c ou de l'article 8a OPSP)

Pendant l'année sous revue, 78 activités ont été déclarées par des entreprises et soumises à l'évaluation de l'autorité compétente, pour lesquelles celle-ci a conclu qu'elles ne pouvaient être considérées comme des prestations selon la LPSP. Il s'agissait en partie d'activités ne correspondant pas à la nouvelle définition, plus précise, de soutien opérationnel ou logistique à des forces armées ou de sécurité (art. 1a OPSP), d'exploitation et entretien de systèmes d'armement (art. 1b OPSP) ou encore de conseil ou formation du personnel des forces armées ou de sécurité (art. 1c OPSP), telles qu'elles ont été formulées lors de la révision de l'ordonnance. Les autres cas concernaient l'exception à l'obligation de déclarer selon l'article 8a OPSP, également introduite dans le cadre de la révision de l'ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Comme pour l'année précédente, le nombre important d'activités déclarées qui ne constituent pas une prestation est dû au fait que plusieurs entreprises ont souhaité s'assurer qu'elles agissaient en conformité avec le nouveau cadre légal. Elles ont consulté l'autorité compétente pour savoir si les activités envisagées étaient soumises ou non au nouveau régime selon l'OPSP.

⁸ <https://icoca.ch/fr/>

3.5 Évolution des groupes de prestations principaux



Le tableau ci-dessus illustre l'évolution des déclarations relatives aux principaux groupes de prestations pour les années 2015-2022.⁹

Pour ce qui est des prestations selon l'article 4, lettre a, chiffres 1 et 2 LPSP, soit la protection de personnes et de biens dans des environnements complexes, le nombre de déclarations a drastiquement chuté par rapport à l'année précédente. Le volume plus modeste de ces activités s'explique en grande partie par la cessation d'activités d'une entreprise active au Moyen Orient au cours de l'année 2022.

Dans le domaine des renseignements privés (art. 4, let. a, ch. 9 LPSP), on constate en 2022 un nombre de prestations inférieures à celui de 2021. Cependant, l'autorité compétente estime que le volume de ces activités est plus élevé mais que certains services ne sont pas déclarés. Pour cette raison, elle mène régulièrement des enquêtes auprès de plusieurs dizaines d'entreprises spécialisées dans les renseignements privés dont elle a connaissance pour identifier d'éventuels changements importants dans leurs activités. L'autorité compétente est également en contact permanent avec le Service de renseignement de la Confédération. Cependant, comme l'indique le CDF dans son rapport, l'autorité compétente a besoin de plus d'informations pour mieux surveiller ce secteur.

Le nombre de déclarations pour les prestations pour des forces armées ou de sécurité étrangères (art. 4, let. a, ch. 6 à 8 LPSP) est resté plus ou moins constant par rapport à l'année précédente.¹⁰

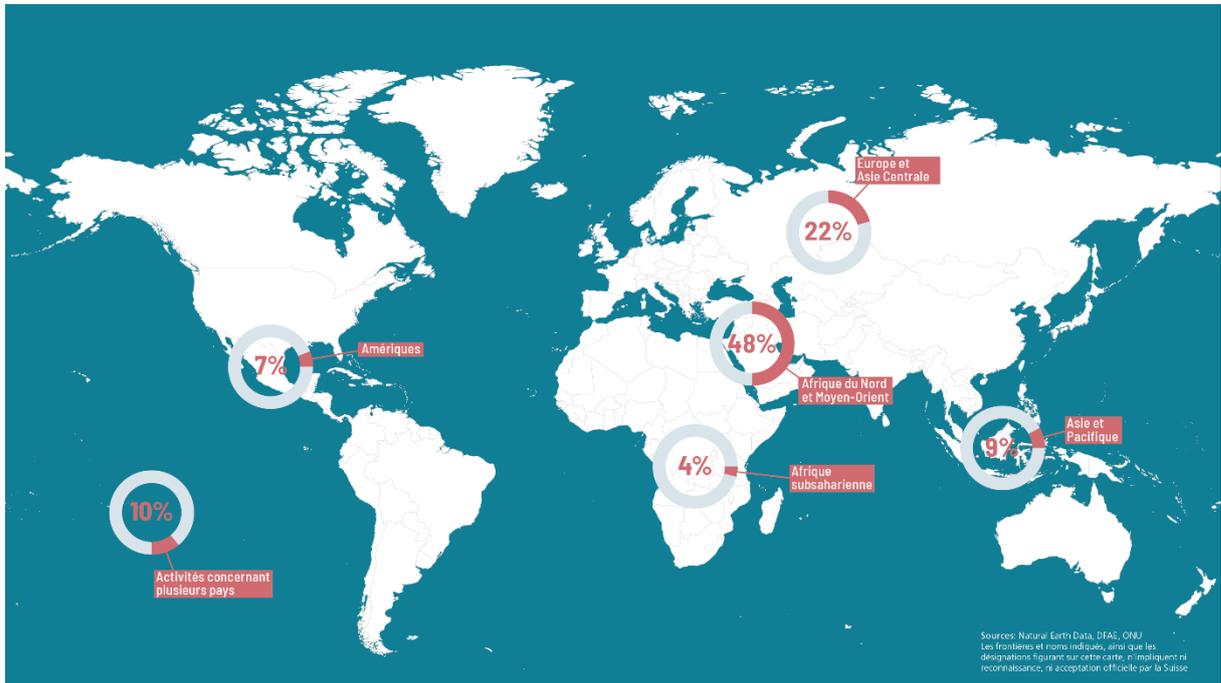
Quant à l'augmentation des déclarations en relation avec les services d'ordre lors de manifestations (art. 4, let. a, ch. 3 LPSP), celle-ci est liée aux activités d'une entreprise active dans le monde du sport automobile.

⁹ Puisque la LPSP est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2015, les chiffres de l'année 2015 (du 1^{er} septembre jusqu'au 31 décembre) sont présentés ensemble avec ceux de l'année 2016.

¹⁰ Suite à la révision de l'OPSP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, le nombre de déclarations pour ce type de prestation a connu une réduction particulièrement importante, ce qui est dû au fait que des prestations de services auparavant soumises à l'obligation de déclarer ne le sont plus depuis lors (cf. rapport annuel 2021).

3.6 Répartition géographique des activités (1.9.2015 – 31.12.2022)

D'un point de vue géographique, on observe toujours une concentration des activités soumises à la LPSP en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, où ont eu lieu la moitié des activités déclarées depuis la mise en vigueur de la loi, ainsi qu'en Europe et en Asie centrale.



4. Engagement par des services fédéraux d'entreprises de sécurité pour des tâches de protection à l'étranger

En vertu de la LPSP, les représentations suisses à l'étranger sont tenues de n'engager que des entreprises de sécurité ayant adhéré à l'ICoCA pour assumer des tâches de protection dans les environnements complexes.

Le DFAE s'efforce d'inciter les prestataires de services de sécurité privés dans les régions comptant peu ou pas de membres de l'ICoCA à adhérer à l'association. Ces dernières années, les représentations ont informé de manière proactive les fournisseurs potentiels que seuls les prestataires certifiés ICoCA seraient retenus pour une collaboration dans un environnement complexe, ce qui a motivé certaines entreprises à rejoindre l'association.

En ce qui concerne les services de surveillance, il est aussi recommandé aux représentations du DFAE situées dans des pays qui ne sont pas considérés comme des environnements complexes de privilégier les entreprises de sécurité privées ayant adhéré au Code de conduite.

La CEPS, le Centre de gestion des crises (KMZ) et la division Contrats, marchés publics compliance (CMPC) du DFAE soutiennent et conseillent les représentations à l'étranger, ainsi que les autorités et délégations de la Confédération qui font appel à des services de surveillance à l'étranger. Dans cet esprit, divers instruments sont mis à disposition et développés en continu, notamment une marche à suivre pour la passation par les représentations du DFAE de marchés publics pour des prestations de surveillance, des modèles de contrats et d'instructions de service en plusieurs langues et conformes aux dispositions légales, le tout assorti d'explications détaillées.

Dans le cadre de missions de sécurité régulières, le KMZ aide les représentations à l'étranger à vérifier que les entreprises qu'elles mandatent pour des services de surveillance respectent leurs obligations contractuelles, notamment en matière de formation et d'équipement. Dans le domaine de la formation, le KMZ élabore des modules appliqués lors des missions de sécurité.

À partir de 2023, la gestion de la sécurité et des crises du DFAE disposera d'une plateforme numérique proposant un module spécifique aux services de surveillance, ce qui permettra d'optimiser l'échange d'informations et d'harmoniser la gestion des entreprises de sécurité privées à l'étranger.

5. Conclusions et perspectives

Malgré les défis importants auxquels elle a été confrontée cette année, l'autorité compétente dresse un bilan positif, notamment en relation avec les événements de politique extérieure survenus pendant la période sous revue. D'une part, l'examen du CDF a démontré que le concept de procédure élaboré est efficace et permettra de traiter correctement les déclarations. Les quelques propositions d'amélioration sont utiles à l'autorité compétente, car elles indiquent à quel niveau il est possible d'optimiser encore l'efficacité et l'efficacite. D'autre part, le travail d'information et de sensibilisation de l'autorité compétente a permis de rendre les entreprises attentives au cadre juridique et aux obligations qui en découlent.

La question des entreprises militaires et de sécurité privées ne devrait rien perdre de sa pertinence dans les années à venir. L'autorité compétente continuera à suivre de près les évolutions dans ce domaine et à faciliter une meilleure régulation des acteurs impliqués à tous les niveaux.