



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Secrétariat d'État SEE

Division Sécurité Internationale DSI

Berne, 15 mai 2024

Rapport d'activité 2023

Mise en œuvre de la loi fédérale sur les prestations de sécurité fournies à l'étranger (1^{er} janvier–31 décembre 2023)

1. Introduction

Durant l'année sous revue, la guerre en Ukraine, l'escalade de la violence au Proche-Orient, dans le Haut-Karabakh et au Soudan, ainsi que les coups d'État perpétrés dans la région du Sahel ont encore aggravé l'instabilité mondiale et marqué la politique de sécurité nationale et internationale. Dans le monde entier, cette instabilité a accentué la tendance au réarmement et s'est traduite, en maints endroits, par une influence croissante d'acteurs non étatiques tels que des organisations terroristes, des groupes de pirates informatiques et des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP). Ces évolutions ont un impact direct sur le marché de la sécurité privée. L'autorité compétente pour l'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP)¹ en effectue un suivi régulier en sa qualité de centre de compétence de la Confédération pour les entreprises militaires et de sécurité privées. Outre sa mission centrale, qui consiste à mettre en œuvre la procédure administrative prévue par la LPSP, l'autorité compétente a participé activement, pendant l'année sous revue, au dialogue international sur les normes et les mécanismes de contrôle nationaux et internationaux applicables aux EMPS. Elle a en outre eu plusieurs discussions avec des autorités étrangères œuvrant dans le même domaine de compétence, afin de renforcer les échanges interétatiques entre les autorités nationales de régulation.

Toutes ces activités déployées par l'autorité compétente contribuent entre autres à réaliser les objectifs poursuivis par la LPSP, laquelle vise notamment 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.²

L'Ordonnance sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger OPSP (art. 3)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 première 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'art. 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.

Depuis 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 en outre au traitement des cas relatifs aux contrôles à l'exportation et participe au dialogue national et multilatéral dans ce domaine. Sur le plan opérationnel, 321 cas ont été soumis à la CESP en 2023 en matière d'exportation de matériel de guerre et 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 Deux cas de figure sont expressément interdits par la loi : la participation directe à des hostilités à l'étranger (art. 8 LPSP) et la fourniture, depuis la Suisse, d'une prestation de sécurité privée 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).

³ RS 935.411

⁴ RS 514.51

⁵ RS 946.202

2. Activités déployées en 2023

2.1 Travaux menés suite à la vérification de la mise en œuvre de la LPSP par le Contrôle fédéral des finances

Au cours du premier semestre 2022, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait évalué la mise en œuvre de la LPSP.⁶ Au terme de l'examen, le CDF a conclu que l'autorité compétente a bien conçu les procédures de déclaration et d'examen et qu'elle les applique efficacement.

Le CDF a toutefois 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 fournissent ou que les prestations proposées diffèrent de celles qui sont déclarées. Pour atténuer ce risque, l'autorité compétente mise sur une collaboration efficace avec le Service de renseignement de la Confédération (SRC), les consulats, les ambassades et les attachés de défense ainsi qu'avec le Ministère public de la Confédération et d'autres autorités fédérales et cantonales. Dans son rapport, le CDF avait qualifié la collaboration avec le SRC de satisfaisante, tout en soulignant la nécessité de l'améliorer et de l'approfondir encore. Sur ce point, il convient toutefois de rappeler que, contrairement à la législation 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 (LRens)⁷ ne charge pas expressément le SRC de collecter des informations dans le domaine des services de sécurité privés. La CESP et le SRC examinent donc la possibilité d'adapter les bases légales en conséquence.

Enfin, le CDF avait constaté que le « système d'information des prestataires de sécurité privés », une application spécialisée de documentation des procédures et d'archivage des documents déposés par les entreprises, arrivait à la fin de son cycle de vie. Il avait donc recommandé de saisir cette occasion pour procéder à l'analyse du potentiel d'amélioration de l'efficacité dans le domaine de la numérisation. Au cours de l'année sous revue, l'autorité compétente a lancé les travaux nécessaires pour transférer cette application dans le système de gestion électronique des affaires de la Confédération (GEVER Confédération). Il est prévu, dans un second temps, de mettre sur pied une interface pour permettre aux entreprises d'envoyer leurs déclarations sous forme numérique. La procédure de déclaration devrait ainsi gagner en efficacité et répondre aux exigences de la société numérique.

2.2 Activités sur le plan national

Au niveau national, l'année sous revue a été consacrée en priorité à la poursuite du travail de relations publiques et à l'intensification de la collaboration avec d'autres autorités fédérales et cantonales en vue de renforcer la LPSP.

En 2023, l'autorité compétente a poursuivi son travail d'information et de sensibilisation auprès des entreprises susceptibles d'être concernées par la LPSP, en mettant un accent particulier sur celles ayant une activité dans le domaine du renseignement. En septembre, la CESP a organisé à Genève une table ronde avec des représentants de ces entreprises, afin de faire un état des lieux des évolutions enregistrées dans ce secteur et de sensibiliser les entreprises concernées à la loi et aux obligations qui en découlent.

Comme le relevait déjà le rapport précédent, 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 prévues à

⁶ Audit sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger, CDF-21054, 7 juillet 2022 ([en allemand](#))

⁷ RS 121

l'art. 8, let. a, OPSP. Elles ont ainsi pu vérifier que leurs activités se conformaient au nouveau cadre légal (voir également le ch. 3.4 du présent rapport).

Au cours de l'année couverte par le présent rapport, l'autorité compétente a de nouveau organisé plusieurs sessions de formation et d'information sur la LPSP. Une formation a notamment été dispensée en interne aux membres du personnel du DFAE consultés dans le cadre des procédures administratives prévues par la loi. À l'extérieur, 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, ainsi que du secteur privé.

L'année 2023 a également été placée sous le signe du renforcement de la coopération avec d'autres autorités. Outre l'étroite collaboration existant déjà avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le DDPS et le SRC, l'autorité a établi des contacts ciblés avec les autorités de police et de poursuite pénale de la Confédération et des cantons.

2.3 Activités sur le plan international

Au niveau international, l'autorité compétente participe 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.

Il convient de relever, en avril de l'année sous revue, la participation de la CESP à la quatrième session du groupe de travail intergouvernemental sur les entreprises militaires et de sécurité privées du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dont le mandat consiste à élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international, sans préjuger de la nature juridique de celui-ci (contraignant ou non). Ce cadre a pour but de protéger les droits de l'homme et de garantir le respect du principe de responsabilité pour les violations et les atteintes liées aux activités des EMSP. La quatrième session a notamment permis de discuter d'une deuxième ébauche d'un nouveau document de l'ONU. Le mandat du groupe de travail ayant été prolongé de trois ans lors de la 54^e session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies qui s'est tenue à l'automne 2023, une prochaine session est prévue en avril 2024.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité compétente a mené de nouvelles discussions bilatérales avec des autorités de régulation étrangères. Cette démarche a permis de renforcer les échanges intergouvernementaux entre les autorités nationales de régulation dans le domaine des prestations de sécurité privées, notamment en ce qui concerne les réglementations de chaque pays et les défis communs, et d'établir un réseau de contacts.

L'autorité compétente a organisé en décembre une table ronde virtuelle en collaboration avec la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), avec le soutien du Centre de Genève pour la gouvernance de la sécurité (DCAF). Cette rencontre était inscrite dans le cadre du Forum du Document de Montreux (MDF) et dans le contexte du 15^e anniversaire du Document de Montreux. La table ronde virtuelle, qui comptait 60 participants issus de différents pays – parmi lesquels de nombreux représentants d'autorités de régulation – a permis de poser les jalons des prochaines étapes : l'idée étant de mettre sur pied un réseau d'autorités de régulation, comme c'est déjà le cas dans des domaines connexes. Les contacts internationaux ont mis en évidence le besoin d'intensifier les échanges interétatiques dans le domaine des prestations de sécurité privées.

La CESP a également participé à d'autres événements internationaux au cours de l'année sous revue :

- En juin, lors d'un événement organisé à Genève pour commémorer le 15^e anniversaire du Document de Montreux, la CESP a relaté son expérience en lien avec la mise en œuvre du MDF.
- En juin également, dans le cadre du Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité (FCS), l'autorité compétente a été invitée à faire part de son expérience en matière de

Rapport d'activité 2023 LPSP

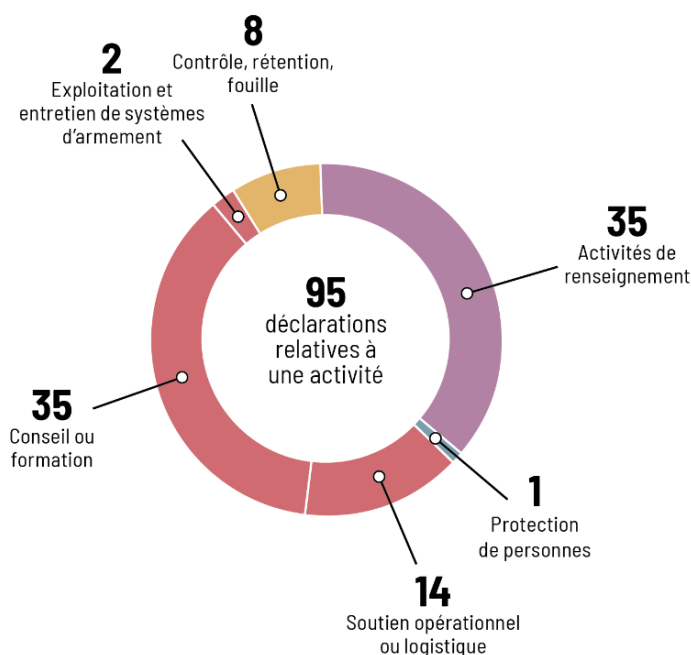
réglementation des forces de sécurité privées lors d'un dialogue sur la sécurité intitulé « The importance of International Humanitarian Law and the oversight of Private Military and Security Companies in times of conflict and war » (l'importance du droit international humanitaire et la surveillance des EMSP en période de conflit et de guerre).

- En décembre enfin, la CESP a participé à l'assemblée générale de l'Association du code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoCA). La présentation des travaux du secrétariat et la discussion sur l'orientation stratégique de l'organisation pour la période 2024-2028 ont été au cœur de la réunion des membres de l'ICoCA.

3. Statistiques

3.1 Procédure de déclaration. Chiffres relatifs aux différents types de prestations en 2023

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023, 18 entreprises ont soumis à l'autorité compétente 95 déclarations relatives à une activité.⁸ Au 31 décembre 2023, les déclarations soumises pour l'année 2022 à l'autorité compétente pour des prestations de sécurité privées au sens de l'art. 4, let. 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.

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 la plupart 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 actives dans le domaine du renseignement (art. 4, let. a, ch. 9, LPSP) sont essentiellement des bureaux d'enquête qui fournissent des services de renseignements privés dans le secteur économique.

⁸ 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.

- Pour l'heure, une grande entreprise de l'industrie aéronautique internationale est chargée des prestations liées au contrôle, à la rétention ou à la fouille de personnes, à la fouille de locaux ou de contenants et à la séquestration d'objets (art. 4, let. a, ch. 4, LPSP).
- 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) sont des entreprises de sécurité dans le sens usuel du terme, généralement de petite taille.

3.2 Procédures d'examen

En 2023, l'autorité compétente a ouvert une procédure d'examen selon l'art. 13 LPSP (2022 : 2 ; 2021 : 3 ; 2020 : 3 ; 2019 : 26 ; 2018 : 16 ; 2017 : 18 ; 2015/2016 : 6). La déclaration était encore en suspens à la fin de l'année. Une autre procédure d'examen introduite en 2022 a été clôturée au cours de l'année sous revue. L'autorité compétente a jugé dans ce dossier que les indices allant dans le sens d'une interdiction étaient insuffisants.

Aucune interdiction suite à une procédure d'examen n'a été prononcée en 2023.

3.3 Sanctions

Comme lors des années précédentes, aucune sanction selon les art. 21 à 27 LPSP n'a été prononcée par le Ministère public de la Confédération (MPC).

Durant l'année sous revue, les contrôles réalisés par l'autorité compétente ont abouti dans trois cas à l'introduction d'une plainte auprès du Ministère public de la Confédération conformément à l'art. 27, al. 2, LPSP pour infraction à l'obligation de déclarer une activité selon l'art. 23 en relation avec l'art. 10 LPSP et pour infraction à l'obligation de collaborer selon l'art. 24 en relation avec l'art. 18 LPSP et l'art. 6 LPSP.

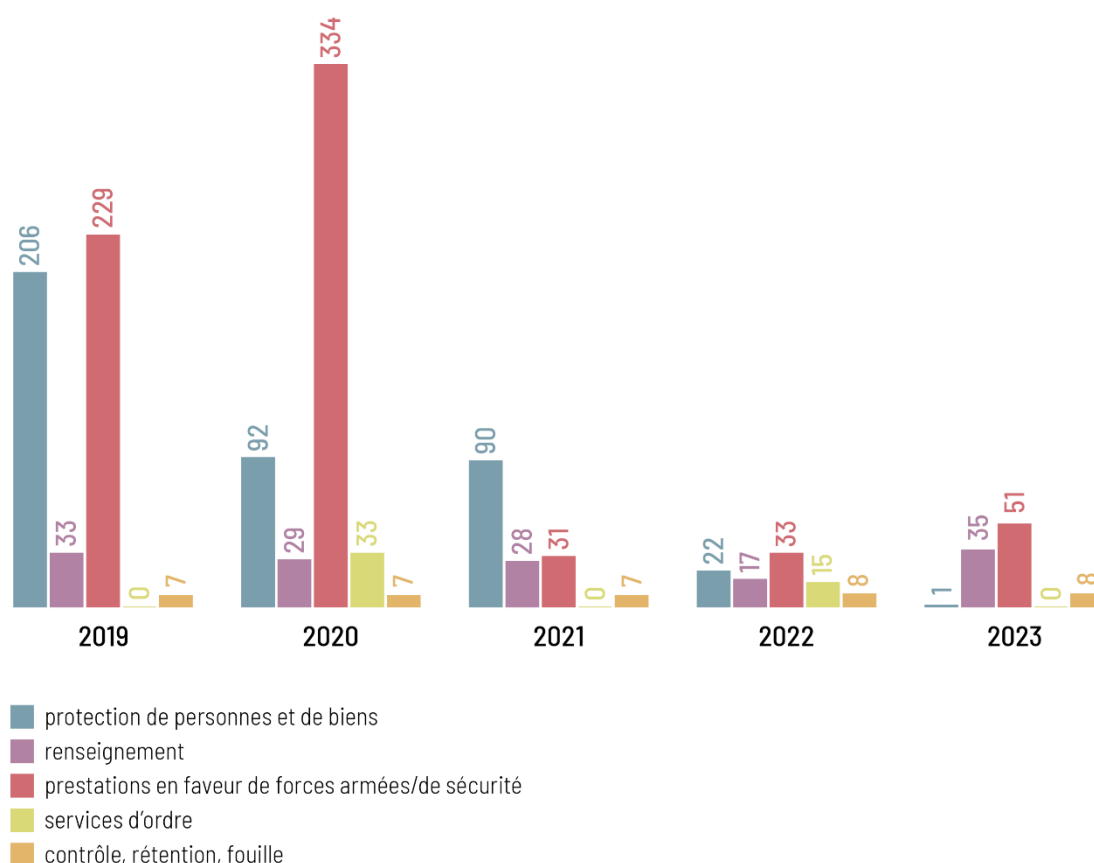
Ces trois procédures étaient encore pendantes devant le Ministère public de la Confédération fin 2023, au même titre qu'une procédure introduite en 2022.

3.4 Demandes concernant des activités qui ne sont pas soumises à l'obligation de déclarer sur la base de l'art. 1 a/b/c ou de l'art. 8a OPSP

Pendant l'année sous revue, 44 demandes concernant des activités ont été adressées 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 soumises à l'obligation de déclarer selon la LPSP. Il s'agissait en partie d'activités ne correspondant pas à la nouvelle définition plus spécifique de soutien opérationnel ou logistique à des forces armées ou de sécurité (art. 1a OPSP), d'exploitation et d'entretien de systèmes d'armement (art. 1b OPSP) ou encore de conseil ou de formation du personnel des forces armées ou de sécurité (art. 1c OPSP), telles que formulées dans l'ordonnance révisée en 2021. Les autres cas concernaient l'exception à l'obligation de déclarer selon l'art. 8a OPSP.

Comme pour l'année précédente, le nombre de demandes portant sur des activités qui ne constituent pas une prestation au sens de la LPSP 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.

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 2019-2023.

Dans le domaine des renseignements privés (art. 4, let. a, ch. 9, LPSP), on constate en 2023 un nombre de prestations supérieur à celui de 2022. L'autorité compétente estime que les enquêtes qu'elle mène régulièrement auprès des entreprises spécialisées dans le domaine des renseignements privés dont elle a connaissance ont porté leurs fruits. À cet égard, elle est en contact permanent avec le Service de renseignement de la Confédération (SRC). Comme l'indique le CDF dans son rapport, la CESP a cependant besoin de plus d'informations pour mieux surveiller ce secteur.

Le nombre de déclarations portant sur des prestations destinées à des forces armées ou de sécurité étrangères (art. 4, let. a, ch. 6 à 8, LPSP) a lui aussi progressé par rapport à l'année précédente.

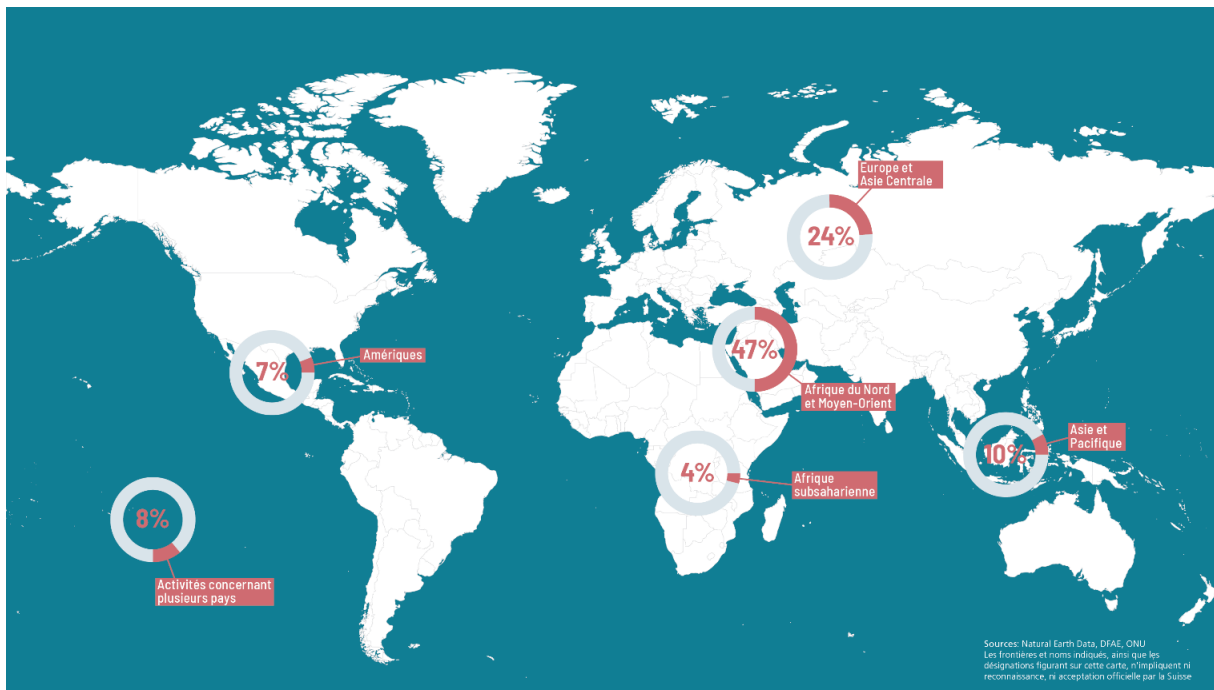
Contrairement à l'année 2022, seule une prestation dans le domaine de la protection de personnes a été déclarée à l'autorité compétente (art. 4, let. a, ch. 1, LPSP). Cela est dû à la réorientation d'une entreprise qui, par le passé, déclarait la majeure partie de ses activités dans ce domaine.

Le nombre de déclarations dans le domaine du contrôle, de la rétention ou de la fouille de personnes, de la fouille de locaux ou de contenants et de la séquestration d'objets (art. 4, let. a, ch. 4, LPSP) est resté constant par rapport à l'année précédente.

Contrairement à l'année précédente, l'autorité n'a enregistré en 2023 aucune déclaration pour des prestations dans le domaine des services d'ordre (art. 4, let. a, ch. 3). Cela s'explique là encore par la réorientation d'une entreprise.

3.6 Répartition géographique des activités (1.9.2015–31.12.2023)

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 d'engager exclusivement des entreprises de sécurité ayant adhéré à l'ICoCA pour assumer des tâches de protection dans des 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 CESP, 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 et 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 à l'étranger, 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 a mis au point des modules susceptibles d'être appliqués lors des missions de sécurité. Depuis 2023, la gestion de la sécurité et des situations de crise du DFAE est transférée sur une plateforme numérique, laquelle propose un module spécifique aux services de surveillance. Cela permet 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 bouleversements en matière de politique de sécurité et les défis qui en découlent, et comme mentionné en introduction, l'autorité compétente dresse un bilan annuel positif.

L'évolution de la situation internationale a eu une incidence directe sur l'activité de l'autorité compétente. Elle s'est reflétée notamment dans le type et le nombre de notifications reçues par cette dernière au cours de la période de référence. La situation sécuritaire étant instable, les prestations de sécurité telles que la protection des personnes et des marchandises dans des environnements complexes sont assorties de risques élevés. Parallèlement à cela, le besoin en prestations d'assistance destinées aux forces armées et de sécurité est en augmentation. Les activités de renseignement sont également de plus en plus sollicitées. Dans l'ensemble, le nombre de prestations à déclarer est cependant resté constant. Hormis les déclarations, l'autorité compétente reçoit régulièrement des demandes d'entreprises concernant des projets potentiels concernant la fourniture de prestations de sécurité. Dans ces cas de figure, les demandeurs se voient délivrer des conseils détaillés et sont informés des bases légales et des obligations qui en découlent.

Le cours des événements à l'échelle internationale durant la période couverte par le présent rapport a ramené la problématique de la réglementation des prestataires de services de sécurité privés sur le devant de la scène. La CESP a pu exploiter cette dynamique pour développer et améliorer sa collaboration avec les autorités nationales de régulation. La section envisage de poursuivre et d'intensifier ces efforts en 2024, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

En outre, au cours de l'année 2024, l'autorité compétente analysera dans quelle mesure l'ordonnance entrée en vigueur en 2021 a atteint ses objectifs. Au vu de l'évolution du nombre de déclarations et de la collaboration avec les autres autorités concernées, la situation semble toutefois positive pour le moment.

Le marché des prestations de sécurité privées ne cesse d'évoluer et le sujet des entreprises militaires et de sécurité privées sera toujours d'actualité en 2024. Pour se conformer aux objectifs définis par le législateur, l'autorité compétente va rester attentive à l'évolution de la situation, notamment en ce qui concerne le marché de la sécurité en Suisse.