



# Assemblée générale

Distr. générale  
7 juillet 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Mission en Suisse

### **Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes\***

#### *Résumé*

Le Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'est rendu en Suisse du 13 au 17 mai 2019. Conformément à son mandat, il a axé sa mission sur les sociétés militaires et de sécurité privées, d'une part, et sur les activités des mercenaires et les activités liées au mercenariat, d'autre part. La Suisse a joué un rôle de premier plan dans le cadre de plusieurs initiatives internationales visant à réglementer la prestation de services militaires et de sécurité privés et a également pris des mesures concrètes pour prévenir les risques liés à l'exportation de ces services à l'étranger, en mettant en place une législation fédérale en la matière. Cet engagement est remarquable, et il est à espérer que le pays continuera à assumer cette responsabilité stratégique et à apporter son soutien dans ce domaine. Le Groupe de travail considère qu'il importe de continuer à faire connaître et à appliquer la législation fédérale en conservant son large champ d'application actuel et indique qu'il faut maintenant veiller à ce que les initiatives internationales produisent davantage d'effets concrets sur le terrain.

Le présent rapport porte sur la réglementation interne applicable aux services de sécurité privés, caractérisée par une diversité de pratiques au niveau cantonal, qui démontre la nécessité de disposer d'un cadre applicable à l'échelle du pays. L'absence de normes uniformes dans le secteur est particulièrement préoccupante, dans la mesure où le nombre d'agents de sécurité privés dépasse celui des effectifs de police et où le marché des services de sécurité privés ne cesse d'augmenter, y compris grâce aux contrats par lesquels les autorités publiques délèguent la sécurité de certains lieux sensibles, tels que les centres d'asile. Le Groupe de travail a également examiné la législation régissant les activités des mercenaires et des acteurs connexes.

\* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le corps du rapport, annexé au résumé, est distribué dans la langue de l'original et en français seulement.



Après avoir exposé ses conclusions, le Groupe de travail formule des recommandations relatives aux services militaires et de sécurité privés fournis aux niveaux national et international, ainsi qu'aux mercenaires et activités liées au mercenariat.

## Annexe

# Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur sa mission en Suisse

## I. Introduction

1. En application de la résolution 33/4 du Conseil des droits de l'homme<sup>1</sup>, le Groupe de travail a effectué une visite officielle en Suisse du 13 au 17 mai 2019, à l'invitation du Gouvernement. Le Groupe de travail était représenté par trois de ses membres, à savoir Jelena Aparac, Lilian Bobea et Sorcha MacLeod, qui étaient accompagnées de membres du personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

2. Pendant sa mission, le Groupe de travail a rencontré à Berne des représentants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire au niveau fédéral. La délégation s'est entretenue avec des représentants de différentes divisions du Département fédéral des affaires étrangères, l'auditeur en chef de l'Armée suisse, des procureurs fédéraux du Ministère public et des représentants de l'Office fédéral de la justice. Elle a également rencontré un représentant du Secrétariat d'État aux migrations, qui a arrangé une visite au centre fédéral pour requérants d'asile de Kappelen, dans le canton de Berne.

3. Au niveau cantonal, la délégation a rencontré des membres de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police, de hauts représentants des cantons de Genève et de Zurich, notamment des services de police cantonaux respectifs, et des membres de la Commission de la justice et de la sécurité publique du parlement du canton de Zurich. À Neuchâtel, le Groupe de travail s'est entretenu avec des membres de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité des cantons francophones.

4. Le Groupe de travail tient à remercier les autorités fédérales et cantonales de la Suisse pour l'excellente coopération dont elles ont fait preuve avant, pendant et après la mission. La délégation a eu des entretiens francs et ouverts avec les représentants de l'État sur les difficultés rencontrées et les enseignements tirés.

5. La délégation a également apprécié les discussions riches et variées qui ont eu lieu lors de réunions avec les parties prenantes non gouvernementales, parmi lesquelles un membre du Conseil national, des représentants d'organisations non gouvernementales, de syndicats et d'une association professionnelle, des particuliers travaillant pour des entreprises fournissant des services militaires et de sécurité privés ou pour des entreprises dont les activités dépendent fortement de la sécurité privée, ainsi que des représentants d'une initiative multipartite relative aux entreprises militaires et de sécurité privées.

## II. Cadre général et contexte de la mission

6. La mission avait pour objet d'examiner les effets sur la situation des droits de l'homme, d'une part, des activités des mercenaires et des activités liées au mercenariat, et d'autre part, des activités des sociétés militaires et de sécurité privées. La Suisse a longtemps perpétué la tradition du mercenariat, mais l'a abandonnée au XIX<sup>e</sup> siècle lorsqu'elle a fait de la neutralité un principe de sa politique étrangère, principe qui reste en vigueur aujourd'hui. La Garde suisse pontificale est toutefois autorisée à agir en tant que force de sécurité officielle de la Cité du Vatican. Néanmoins, comme dans d'autres pays

<sup>1</sup> En septembre 2019, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 42/9, dans laquelle il reconduit le mandat du Groupe de travail pour une nouvelle période de trois ans.

européens, la question de l'adhésion de ressortissants suisses à des entités militaires étrangères a récemment resurgi dans le cadre du phénomène des combattants étrangers, que le Groupe de travail a défini, dans certains cas, comme une activité liée au mercenariat<sup>2</sup>. La Suisse a joué un rôle de premier plan dans le cadre d'initiatives internationales visant à réglementer le secteur des sociétés militaires et de sécurité privées et à relever le niveau des normes applicables, et en adoptant sa propre législation pour que les services de sécurité privés fournis à l'étranger soient soumis aux normes internationales.

7. Pendant la mission, le Groupe de travail a pu examiner dans quelle mesure les efforts déployés par la Suisse aux niveaux national et international pouvaient être considérés comme une bonne pratique, en s'appuyant sur son analyse de la réglementation suisse et de celles d'autres pays européens (A/HRC/30/34), et se pencher sur les obstacles qui pourraient entraver une application concrète. Le recours croissant aux services de sécurité privés en Suisse, méritait que l'on réfléchisse à la réglementation applicable aux sociétés de sécurité privées actives dans le pays et que l'on examine les incidences que leurs activités pouvaient avoir sur les droits de l'homme. Le Groupe de travail s'est également intéressé au rôle joué par les clients publics et privés de ces entreprises, s'agissant d'établir des normes, de veiller au respect des droits de l'homme et d'offrir des voies de recours et des réparations en cas de violation des droits de l'homme par les contractants.

8. Dans le cadre de la mission, le Groupe de travail a pris en considération les principes d'autonomie cantonale et de décentralisation, qui sont des éléments fondamentaux du système politique et juridique suisse, et observé leurs incidences particulières sur les services de sécurité privés fournis sur le territoire national. En outre, il était intéressant d'examiner les effets d'un système politique aussi décentralisé sur les cadres réglementaires applicables.

### **III. Activités des mercenaires et activités liées au mercenariat**

#### **A. Cadre juridique**

9. Selon la définition qu'en donne la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, un « mercenaire » est une personne qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé, essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel<sup>3</sup>.

10. La Suisse n'est pas partie à cette Convention. Elle a en revanche ratifié le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), qui définit le « mercenaire » en des termes similaires et dispose que celui-ci « n'a pas droit au statut de combattant ou de prisonnier de guerre » (art. 47). En Suisse, aucune loi nationale ne traite spécifiquement du mercenariat. Les représentants des autorités ont indiqué que la ratification de la Convention internationale n'était pas à l'ordre du jour, faisant valoir que le cadre juridique existant était suffisant pour couvrir les activités des mercenaires ou les activités liées au mercenariat. Ils ont également souligné que, vu les nombreux critères qu'il fallait remplir et les aspects subjectifs qu'il fallait prouver, en particulier concernant les motivations, la définition juridique internationale était difficilement applicable dans la pratique. Selon eux, l'on pouvait en outre considérer que l'interdiction pour les citoyens suisses de s'engager en tant que mercenaires était un élément constitutif du principe de neutralité.

11. Afin de donner effet à ce principe et de préserver la capacité de défense du pays, l'article 94 du Code pénal militaire traite du service militaire à l'étranger et interdit à tout citoyen suisse de prendre du service dans une armée étrangère sans autorisation du Conseil fédéral ainsi que d'enrôler ou de favoriser l'enrôlement de citoyens suisses pour le service militaire étranger. Cette disposition ne s'applique pas aux personnes effectuant leur service

<sup>2</sup> Voir A/71/318 et A/70/330.

<sup>3</sup> Voir article premier.

militaire dans un autre État dont ils possèdent également la nationalité et ne fait pas référence aux motivations. Les infractions relevant de l'article 94 sont passibles d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire<sup>4</sup>.

12. En réaction à la récente augmentation du nombre de combattants étrangers en provenance de Suisse, le Parlement a adopté la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaida » et « État islamique » et les organisations apparentées<sup>5</sup> du 12 décembre 2014, qui a remplacé une précédente loi analogue. Les personnes dont il est établi qu'elles ont rejoint ou soutenu de tels groupes sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans ou d'une peine pécuniaire. La durée de validité de cette loi s'étend jusqu'au 31 décembre 2022. Au moment de la rédaction du présent rapport, des modifications du Code pénal étaient à l'étude au Parlement ; elles visent à étendre la liste des infractions liées au terrorisme figurant dans le Code pénal, notamment en y inscrivant définitivement les dispositions de la loi fédérale susmentionnée.

## B. Application du cadre juridique et affaires récentes

13. Les infractions relevant de l'article 94 du Code pénal militaire donnent lieu à des poursuites engagées par l'Office de l'auditeur en chef, tandis que les infractions visées par la loi fédérale du 12 décembre 2014 font l'objet d'une enquête du ministère public. Le Groupe de travail a appris que les deux organismes coordonnaient leurs enquêtes, en particulier en cas d'infractions réprimées par chacun des deux cadres juridiques. Les poursuites engagées en cas d'infractions à l'article 94 peuvent être renvoyées devant des tribunaux civils, si ces infractions s'accompagnent d'autres infractions plus graves.

14. Entre 2000 et 2018, 35 condamnations ont été prononcées pour des infractions visées à l'article 94<sup>6</sup>. La plupart de ces infractions ont été sanctionnées par une peine de prison avec sursis et, dans de nombreux cas, elles avaient été commises par des citoyens suisses ayant rejoint la Légion étrangère française. Ces dernières années, l'article 94 a également été invoqué pour poursuivre des personnes rentrées en Suisse après avoir combattu aux côtés de groupes armés non étatiques, quel que soit leur camp. Par exemple, en 2019, un homme a été condamné par un tribunal militaire pour avoir servi dans une milice en République arabe syrienne et combattu l'État islamique d'Iraq et du Levant entre 2013 et 2015<sup>7</sup>. Au moment de la rédaction du présent rapport, une procédure d'appel était en cours dans cette affaire. Par ailleurs, depuis 2017, cinq décisions exécutoires ont été prononcées sur la base de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaida » et « État islamique » et les organisations apparentées<sup>8</sup>.

15. Lors de sa séance du 8 mars 2019, le Conseil fédéral a décidé que les autorités suisses n'interviendraient pas activement pour rapatrier les ressortissants suisses adultes ayant voyagé à l'étranger sur la base de « motivations terroristes ». Tout en reconnaissant que ces personnes ont le droit de rentrer en Suisse, le Conseil fédéral a décidé qu'elles devraient, dans la mesure du possible, être poursuivies sur le lieu où les infractions ont été commises, selon des procédures respectant les normes internationales, et également y purger leur peine. Il a notamment évoqué la possibilité de soutenir les procédures pénales sur place ou de fournir une aide aux citoyens suisses privés de liberté dans le cadre de la protection consulaire. Il a en outre indiqué qu'une vingtaine de citoyens suisses associés au terrorisme se trouvaient alors dans des zones de conflit au Moyen-Orient<sup>9</sup>.

16. Le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le fait qu'une telle politique pourrait, dans certains cas, mettre en péril les droits des ressortissants suisses. Les risques sont particulièrement élevés dans les pays dont les lois définissent le terrorisme en termes

<sup>4</sup> Voir [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19270018/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19270018/index.html).

<sup>5</sup> Consultable à l'adresse suivante : [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20142993/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20142993/index.html).

<sup>6</sup> Voir [www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/justice-penale/jugements-mineurs-adultes.assetdetail.8946552.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/justice-penale/jugements-mineurs-adultes.assetdetail.8946552.html).

<sup>7</sup> Voir [www.rts.ch/info/suisse/10239019-le-combattant-suisse-anti-groupe-etat-islamique-condamne-avec-sursis.html](http://www.rts.ch/info/suisse/10239019-le-combattant-suisse-anti-groupe-etat-islamique-condamne-avec-sursis.html).

<sup>8</sup> Chiffres communiqués par le Département fédéral des affaires étrangères.

<sup>9</sup> Voir [www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2019/2019-03-08.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2019/2019-03-08.html).

larges et imprécis et prévoient la peine de mort, ainsi que dans les pays où des terroristes présumés seraient, selon des informations, soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et privés du droit de bénéficier d'un procès indépendant et équitable. Le Groupe de travail engage la Suisse à veiller à ce que les droits de ses citoyens soient respectés, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'elle a ratifiés. Dans les cas où des citoyens suisses risqueraient d'être victimes de graves violations de leurs droits fondamentaux, les autorités devraient demander leur extradition.

#### **IV. Sociétés militaires et de sécurité privées**

17. Au cours de sa visite, le Groupe de travail a examiné trois éléments importants concernant le secteur des sociétés militaires et de sécurité privées en Suisse : premièrement, le rôle de premier plan joué par la Suisse dans l'établissement de l'actuel cadre réglementaire international applicable aux sociétés militaires et de sécurité privées ; deuxièmement, l'élaboration de sa propre législation régissant les services de sécurité privés fournis à l'étranger ; et troisièmement, la situation des sociétés de sécurité privées actives au niveau national. Les progrès réalisés dans les deux premiers domaines ont été le résultat d'une condamnation générale de graves violations des droits de l'homme perpétrées par des sociétés militaires et de sécurité privées en Iraq et en Afghanistan, et des pressions cherchant à imposer des normes plus strictes à ces sociétés. Le Groupe de travail s'est particulièrement intéressé aux efforts déployés par la Suisse pour surveiller et appliquer les cadres réglementaires correspondants. Le recours de clients du secteur privé à des services de sécurité privés a également retenu son intérêt, en particulier au vu du rôle important de la Suisse dans le commerce international de l'or et d'autres matières premières.

18. Dans le cadre de l'examen de ces questions, le Groupe de travail a utilisé la définition suivante : on entend par société militaire et de sécurité privée une société commerciale qui fournit contre rémunération des services militaires ou de sécurité par l'intermédiaire de personnes physiques ou morales<sup>10</sup>.

##### **A. Initiatives internationales relatives aux sociétés militaires et de sécurité privées**

19. Depuis 2006, la Suisse a joué un rôle moteur remarquable dans le cadre des deux principales initiatives internationales de réglementation des sociétés militaires et de sécurité privées, à savoir le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés, et le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées.

###### **1. Document de Montreux**

20. Entre 2006 et 2008, le Gouvernement suisse et le Comité international de la Croix-Rouge ont organisé quatre réunions intergouvernementales qui ont abouti à l'adoption du Document de Montreux. Depuis lors, le nombre d'États participants, dont la Suisse, est passé de 17 à 56 et trois organisations internationales ont exprimé leur soutien à ce document<sup>11</sup>.

21. Élaboré en réponse aux affirmations selon lesquelles les sociétés militaires et de sécurité privées, tout en étant de plus en plus actives au-delà des frontières nationales, opéraient dans un vide juridique international, le Document de Montreux réaffirme les obligations qui incombent aux États en vertu du droit international, en particulier du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, en ce qui concerne les activités des sociétés militaires et de sécurité privées opérant dans des contextes de conflit armé. Les États participants apportent leur soutien au Document de

<sup>10</sup> Pour la définition complète, voir A/HRC/15/25, annexe, art. 2.

<sup>11</sup> Voir [www.mdforum.ch/fr](http://www.mdforum.ch/fr).

Montreux sur une base volontaire et montrent ainsi leur engagement à respecter les obligations juridiques internationales applicables qui y sont énoncées. Le Document de Montreux expose également des bonnes pratiques pour les États, concernant les opérations menées par ces entreprises pendant les conflits armés, des bonnes pratiques considérées de plus en plus comme également pertinentes dans des situations non conflictuelles.

22. Le Forum du Document de Montreux a été fondé en 2014. Présidé par la Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge, il offre une plateforme de consultation informelle entre les participants au Document de Montreux, vise à rallier davantage d'États et d'organisations internationales et renforce le dialogue sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques et les difficultés que pose la réglementation de ce secteur. Un groupe de travail sur l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoCA) (voir par. 24 ci-après) et un autre sur l'utilisation des sociétés militaires et de sécurité privées dans le secteur de la sécurité maritime ont été créés dans le cadre du Forum.

## **2. Code de conduite international des entreprises de sécurité privées**

23. Le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées a été élaboré en novembre 2010 dans le cadre d'une initiative multipartite menée par la Suisse. Le Code vise à énoncer les responsabilités des entreprises de sécurité privées en matière de droits de l'homme et à définir des principes et des normes de bonne gouvernance fondés sur le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, afin de veiller à ce que les services de sécurité privés soient fournis de manière responsable dans les environnements complexes.

24. En 2013, l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées a été créée en tant qu'association suisse à but non lucratif pour faire office de mécanisme indépendant de gouvernance et de suivi de l'application du Code. L'Association est dotée d'un Comité directeur tripartite composé de représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur. En avril 2019, elle comptait 7 gouvernements, 85 sociétés de sécurité privées, 32 organisations de la société civile et 33 observateurs parmi ses membres. Seules trois entreprises basées en Suisse étaient membres de l'Association.

25. Le Gouvernement suisse continue de jouer un rôle actif au sein de l'Association et préside le Comité directeur. Le Groupe de travail a été informé du fait que la Suisse encourage le dialogue au sein de l'Association sur la manière de coopérer avec les clients privés des sociétés militaires et de sécurité privées, par exemple dans les secteurs du commerce des matières premières et du sport, et appuie également la mise en œuvre d'un mécanisme de plaintes qui sanctionnerait les violations commises par les sociétés membres. En outre, les entreprises basées en Suisse qui fournissent des services de sécurité privés à l'étranger sont légalement tenues d'adhérer à l'Association<sup>12</sup>.

26. Le Groupe de travail reconnaît le potentiel considérable qu'offre ce modèle multipartite pour l'établissement de normes plus strictes et plus cohérentes dans le secteur. Il salue en outre l'existence d'un mécanisme de plainte et les efforts déployés pour le renforcer, tout en prenant note des difficultés à en exploiter toutes les possibilités, en particulier s'agissant de surmonter la distance institutionnelle qui sépare l'Association des victimes de violations des droits de l'homme et de donner accès aux victimes à un recours effectif conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

## **3. Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme**

27. Les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, élaborés en 2000 comme « ensemble de principes volontaires pour guider les entreprises dans l'industrie extractive dans le maintien de la sûreté et de la sécurité de leurs opérations dans un cadre opérationnel qui encourage le respect des droits de l'homme », constituent une autre initiative intéressante. L'évaluation que le Groupe de travail a faite de ces principes volontaires figure dans son rapport de 2019 sur les sociétés militaires et de sécurité privées opérant dans l'industrie extractive (A/HRC/42/42). Au cours de sa mission, le Groupe de

<sup>12</sup> Voir aussi les paragraphes 51 à 53.

travail s'est particulièrement intéressé au rôle joué par la Suisse dans l'application des Principes volontaires, en particulier compte tenu du fait que le pays en assumera la présidence en mars 2019.

28. La Suisse a adhéré aux Principes volontaires en tant qu'État participant en 2011. À ce titre, elle s'efforce d'amener le plus grand nombre possible de gouvernements à participer à l'initiative et de créer des synergies entre le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées, les Principes volontaires et son propre plan d'action national pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (voir par. 32 ci-après)<sup>13</sup>.

29. Alors qu'il assurait pour la première fois la présidence des Principes volontaires en 2013 et 2014, le Gouvernement suisse a appuyé l'élaboration d'un cadre de vérification visant à harmoniser l'application des principes par les entreprises, les gouvernements et les organisations non gouvernementales. Ce cadre oblige les entreprises membres à soumettre des rapports annuels sur les progrès accomplis et les résultats obtenus dans l'application des principes. Les entreprises sont libres de rendre ces rapports publics ou non. Plus récemment, le Gouvernement suisse a fait de l'application des Principes volontaires une priorité sur le terrain, par l'intermédiaire de groupes de travail dans les pays, notamment au Ghana, au Myanmar, au Nigéria et au Pérou, et a appuyé les activités de sensibilisation pour inciter les entreprises de pays tiers à adhérer à l'initiative<sup>14</sup>.

30. Une société extractive basée en Suisse a décrit au Groupe de travail les efforts qu'elle avait faits pour appliquer les Principes volontaires dans le cadre de ses activités minières et les difficultés qu'elle avait rencontrées. Par exemple, dans un pays, elle avait dispensé une formation aux prestataires des services de sécurité en raison du manque de travailleurs qualifiés et compétents. Elle a également indiqué qu'elle s'efforçait d'adapter les démarches sécuritaires aux contextes locaux et que, de son point de vue, le comportement des forces de sécurité publiques était souvent plus problématique que celui des prestataires de sécurité privés sur lesquels elle disait pouvoir exercer un plus grand contrôle moyennant les clauses et exigences contractuelles. Cela dit, les forces de sécurité publique étaient, du moins en théorie, exposées à un contrôle public plus important.

31. De manière générale, si plusieurs parties prenantes ont reconnu que les Principes volontaires constituaient un cadre pratique et que des outils utiles avaient été mis au point pour tenter de donner aux entreprises le savoir-faire nécessaire à leur application, leurs retombées limitées pour les communautés vivant à proximité de sites d'extraction ont fait l'objet d'importantes critiques.

#### **4. Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme**

32. Le Groupe de travail a également examiné d'autres initiatives plus larges, notamment dans le cadre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, afin d'évaluer leur efficacité en matière de renforcement de la protection des droits de l'homme dans le secteur des sociétés militaires et de sécurité privées. En 2016, la Suisse a adopté un rapport contenant un plan d'action national sur la mise en œuvre des Principes directeurs<sup>15</sup>. En janvier 2020, le Conseil fédéral a approuvé un plan d'action national révisé pour la période 2020-2023<sup>16</sup>.

33. Le Groupe de travail a constaté que le plan d'action pour la période 2016-2019 contenait plusieurs références à la sécurité privée. Il s'agissait principalement d'informations relatives aux initiatives entreprises, aux activités de sensibilisation, aux avancées législatives (telles que la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger) et au rôle de la Suisse dans le cadre de certaines initiatives internationales multipartites telles que l'Association du Code de conduite international des entreprises de

<sup>13</sup> Voir [www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine/politique-droits-homme/economie-droits-homme.html](http://www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine/politique-droits-homme/economie-droits-homme.html).

<sup>14</sup> Voir [www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2020/02/Switzerland-2018-Annual-Report.pdf](http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2020/02/Switzerland-2018-Annual-Report.pdf).

<sup>15</sup> Voir [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-64884.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-64884.html).

<sup>16</sup> Voir [www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/fr/home.html](http://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/fr/home.html).

sécurité privées et les Principes volontaires. Si les éléments évoqués constituent d'importantes réalisations, la démarche adoptée se concentrait sur ce qui avait été accompli plutôt que de se tourner vers l'avenir et ne fixait aucun nouvel objectif ou nouvelle mesure concernant les sociétés militaires et de sécurité privées. Le plan d'action pour la période 2020-2023 ne contient guère de détails au sujet de la sécurité privée. L'occasion a été manquée d'y inclure des objectifs pour consolider et renforcer les progrès réalisés dans le domaine des services de sécurité privés fournis à l'étranger et pour améliorer la réglementation des services de sécurité privés fournis au niveau national.

34. En plus du plan d'action national, le Gouvernement a mis au point des initiatives destinées à favoriser l'application des Principes directeurs dans plusieurs secteurs d'activité qui font fréquemment appel aux services de sécurité privés<sup>17</sup>. Par exemple, en 2018, le Gouvernement a publié un guide de mise en œuvre des Principes directeurs dans le commerce des matières premières<sup>18</sup>. Cet outil est particulièrement pertinent puisque la Suisse est l'une des principales places mondiales de ce secteur et que des allégations de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits visent régulièrement les chaînes d'approvisionnement nombreuses et complexes liées à l'extraction, l'achat, le transport, le stockage, la transformation et la vente de ressources naturelles<sup>19</sup>. Le document mentionne les services de sécurité publique et privée, dans le contexte des éventuels effets négatifs sur les droits de l'homme qu'entraîne le commerce des matières premières, notamment à l'achat et au stockage de ces marchandises. Il explique également comment une société commerciale peut favoriser ces effets négatifs en faisant appel à des prestataires de sécurité privés à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement.

35. En 2015, une coalition d'organisations de la société civile suisse a lancé une initiative publique visant à obliger les entreprises suisses à répondre des violations des droits de l'homme commises à l'étranger. L'initiative pour des multinationales responsables<sup>20</sup> a récolté bien plus que les 120 000 signatures requises pour faire aboutir une initiative populaire. Elle a pour objet de modifier partiellement la Constitution afin d'introduire un devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Au moment de la mission, le Parlement suisse réfléchissait à un contre-projet reprenant certains éléments de l'initiative mais ayant une portée plus limitée. Même si les sociétés militaires et de sécurité privées n'étaient pas évoquées dans les débats, elles seraient toutefois concernées par toute loi applicable aux entreprises suisses exerçant des activités à l'étranger, en plus de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger. Le Groupe de travail soutient fermement toute initiative visant à renforcer le devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et la responsabilité de la chaîne d'approvisionnement en Suisse, notamment pour les services fournis à l'étranger par des sociétés militaires et de sécurité privées basées en Suisse.

## 5. Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant

36. Parallèlement aux initiatives non contraignantes susmentionnées concernant les sociétés militaires et de sécurité privées, un processus a été lancé en 2010 au sein du Conseil des droits de l'homme en vue d'étudier la possibilité d'élaborer un cadre réglementaire international sur la réglementation, le contrôle et la surveillance des activités des sociétés militaires et de sécurité privées ainsi qu'un éventuel instrument international juridiquement contraignant. Pendant la mission, des représentants suisses ont indiqué à la délégation que leur pays considérait les initiatives non contraignantes susmentionnées comme complémentaires d'un cadre réglementaire international, et que pour certaines parties prenantes, il importait de s'entendre sur le contenu d'un tel cadre avant de réfléchir à sa nature. Ils ont également décrit les aspects positifs de ces initiatives, tels que leur caractère inclusif, leur rapidité d'exécution et leur caractère apolitique et humanitaire.

<sup>17</sup> Voir [www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine/politique-droits-homme/economie-droits-homme.html](http://www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine/politique-droits-homme/economie-droits-homme.html).

<sup>18</sup> Voir [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Aussenwirtschafts/broschueren/Guidance\\_on\\_Implementing\\_the\\_UN\\_Guiding\\_Principles\\_on\\_Business\\_and\\_Human\\_Rights.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/broschueren/Guidance_on_Implementing_the_UN_Guiding_Principles_on_Business_and_Human_Rights.html).

<sup>19</sup> Voir, par exemple, [www.gfbv.ch/fr/campagnes/no-dirty-gold/#role-de-la-suisse](http://www.gfbv.ch/fr/campagnes/no-dirty-gold/#role-de-la-suisse).

<sup>20</sup> Voir <https://initiative-multinationales.ch/>.

Néanmoins, il convient de noter que ces initiatives, bien qu'extrêmement utiles, sont fortement limitées, notamment en raison de leur portée restreinte, du petit nombre d'États et d'entreprises qui se sont engagés à les mettre en pratique, et de leur efficacité restreinte à établir des responsabilités et à fournir aux victimes de violations des voies de recours efficaces.

## **B. Réglementation des sociétés militaires et de sécurité privées basées en Suisse et opérant à l'étranger**

### **1. Objectifs et champ d'application de la réglementation**

37. C'est en 2005 que la Suisse a commencé à envisager de mieux réglementer les entreprises militaires et de sécurité privées opérant à l'étranger. Entre 2005 et 2010, trois rapports ont été adoptés pour cerner la question, dont l'intérêt a augmenté en 2010 lorsque les médias ont révélé qu'une société holding d'une grande entreprise militaire et de sécurité privée s'était établie en Suisse. Les activités menées à l'étranger par cette entreprise ont été jugées non conformes aux principes et objectifs de la politique étrangère suisse. Cette affaire a montré qu'il fallait d'urgence imposer un cadre légal aux types de services qui pouvaient être fournis par des entreprises suisses à l'étranger. C'est ainsi que la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger a été adoptée le 27 septembre 2013, et est entrée en vigueur, tout comme l'ordonnance correspondante, le 1<sup>er</sup> septembre 2015<sup>21</sup>. L'entreprise concernée par cette affaire a ensuite quitté la Suisse.

38. Le respect du droit international, en particulier du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire est l'un des quatre buts de la loi (art. 1), au regard duquel les activités sont évaluées au cas par cas ; c'est là un élément très positif. Les trois autres buts auquel la loi contribue sont ainsi libellés : préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, réaliser les objectifs de la politique étrangère de la Suisse et préserver la neutralité suisse. L'autorité compétente interdit tous les services de sécurité privés allant à l'encontre de ces buts (art. 14). La loi porte sur des services de sécurité privés plutôt que sur des entités. La liste de prestations entrant dans le champ d'application de la loi est très longue, allant des services d'ordre lors de manifestations à l'exploitation et l'entretien de systèmes d'armement (art. 4). Ainsi, la réglementation tient compte du fait que les services de sécurité privés sont fournis par des entreprises et secteurs très divers, notamment par les secteurs des renseignements et de la défense de la Suisse, qui fournissent de telles prestations dans le cadre de formations ou d'entretien d'équipements.

39. La loi s'applique non seulement aux sociétés qui fondent, établissent, exploitent ou dirigent en Suisse une entreprise qui fournit des services de sécurité privés, mais également à celles qui contrôlent depuis la Suisse une telle entreprise (art. 2). En la dotant d'un large champ d'application, et en la faisant porter sur des services plutôt que sur des sociétés de sécurité privées qui se déclarent comme telles, le législateur a permis de garantir que la loi s'applique à un maximum d'activités potentiellement problématiques. Toutefois, certaines activités classiques, telles que la protection de personnes et la garde ou la surveillance de biens, ne relèvent de la loi que lorsqu'elles sont exercées dans des « environnements complexes », une notion définie par des critères cumulatifs peut-être trop exigeants<sup>22</sup>.

40. Il est important de noter que la loi prévoit plusieurs interdictions formelles. Plus précisément, il est interdit de fournir des services en rapport avec une participation directe aux hostilités (art. 8) ou 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). La loi ne contient pas de liste détaillée des violations visées, mais le Groupe de travail a été informé que l'article 9 couvrirait également les violations fondées sur le genre, y compris les violences sexuelles et fondées sur le genre.

<sup>21</sup> Voir [www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/politique-securite/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html](http://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/politique-securite/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html).

<sup>22</sup> Voir [www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Verordnung-ueber-die-im-Ausland-erbrachten-privaten-Sicherheitsdienstleistungen-VPS\\_FR.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Verordnung-ueber-die-im-Ausland-erbrachten-privaten-Sicherheitsdienstleistungen-VPS_FR.pdf).

## 2. Système déclaratif

41. La loi prévoit une procédure déclarative en vertu de laquelle les personnes morales, les personnes physiques et les associations professionnelles qui fournissent des services de sécurité privés relevant de la loi sont tenues de déclarer toutes ces activités à une autorité fédérale qui vérifie si elles sont conformes à la loi (art. 10). En outre, les entreprises doivent communiquer à l'autorité compétente toute modification notable intervenue après la déclaration initiale d'une activité.

42. L'entreprise ne peut exercer l'activité déclarée avant d'avoir obtenu une communication ou une décision de l'autorité compétente (art. 11). Lorsque des indices font penser que l'activité déclarée pourrait être contraire à la loi, notamment à ses buts, l'autorité fédérale compétente ouvre une procédure d'examen (art. 13) et peut décider d'interdire une activité. Certains types d'activités sont examinés avec un soin particulier, notamment les services fournis dans les zones de crise ou de conflit, ou les prestations fournies à des personnes ou à des organes et pouvant être utiles à la commission de violations des droits de l'homme (art. 14). La loi prévoit des sanctions en cas de non-respect des interdictions et des obligations décrites ci-dessus (sect. 5).

43. Au titre de la procédure déclarative, les entreprises sont également tenues d'informer l'autorité compétente des mesures prises en matière de formation de base et de formation continue du personnel et mentionne expressément la dispense d'une formation dans les domaines des droits fondamentaux et du droit international humanitaire aux personnes assumant des tâches de conduite ou portant une arme.

## 3. Application et incidences de la loi fédérale

44. Les autorités fédérales ont déployé des efforts considérables pour faire connaître la loi auprès des sociétés concernées et préparer la documentation qui les aiderait à respecter les obligations que cette loi leur impose. Cette documentation comprend des lignes directrices détaillées expliquant le contenu de chaque article pour que les entreprises et particuliers comprennent mieux le texte, ainsi qu'un document d'orientation décrivant, à l'intention des sociétés, les aspects qui devraient être couverts par la formation dispensée à leur personnel (incluant, entre autres, le droit international des droits de l'homme, y compris un volet sur l'interdiction de la traite des êtres humains, de l'exploitation et des violences sexuelles et de la violence fondée sur le genre, et le droit international humanitaire). Le document d'orientation fournit également des indications sur ce qui constitue une formation suffisante dans ce domaine. Les autorités fédérales rendent régulièrement compte de l'application de la loi en publiant des rapports annuels, comme l'exige l'article 37. Cela permet aux entreprises, au grand public et aux autres acteurs intéressés de rester informés des activités, des mises à jour et des statistiques relatives à l'application de la loi.

45. L'application de la loi se heurte toutefois à certaines difficultés. En effet, la loi repose sur l'idée que les entreprises déclarent les activités pertinentes, avec le risque que certaines ne le fassent pas. En plus, elle ne prévoit pas de mécanisme de suivi, ce qui limite les moyens de détecter les activités non déclarées ou de s'assurer que les entreprises respectent ses dispositions. Le fait que l'autorité compétente dispose de ressources humaines limitées pour faire appliquer la loi pose également un problème considérable.

46. Toutefois, dans l'ensemble, l'autorité fédérale compétente a réalisé des progrès tangibles dans l'application de la loi depuis qu'elle est entrée en vigueur en 2015. Les rapports annuels font état d'une augmentation progressive du nombre de déclarations faites au sujet de services de sécurité privés fournis à l'étranger, ce qui semble indiquer que les entreprises sont de plus en plus conscientes qu'elles sont tenues de respecter la loi. En 2018, 24 entreprises ont soumis 479 déclarations à l'autorité fédérale<sup>23</sup>, dont une grande majorité concernait la protection de personnes et la garde ou la surveillance de biens et d'immeubles dans des « environnements complexes ». Les services destinés aux forces armées ou de sécurité, tels que le soutien opérationnel ou logistique et les activités de

<sup>23</sup> Voir [www.news.admin.ch/news/message/attachments/57996.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/57996.pdf).

renseignement, comptaient parmi les autres services fréquemment déclarés. Près de la moitié des activités déclarées étaient exécutées au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

47. Apparemment, peu d'activités déclarées donnent lieu à l'ouverture de la procédure d'examen. En 2018, 16 procédures d'examen ont été ouvertes sur l'ensemble des 479 activités déclarées ; dans ce cadre, sept interdictions, se rapportant toutes à des opérations en lien avec des forces armées ou de sécurité ont été prononcées, tandis que les autres procédures, soit étaient en suspens, soit avaient permis aux entreprises à exercer l'activité déclarée.

48. La décision prise en juin 2019 par l'autorité compétente d'interdire à une société de fournir des prestations en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis, au motif que ces prestations étaient incompatibles avec les objectifs de politique étrangère de la Suisse<sup>24</sup>, a eu un retentissement considérable et a amené certaines personnes à s'interroger sur le champ d'application de la loi. La société en question exportait des avions militaires d'entraînement, destinés à former des pilotes qui voleraient ensuite sur des avions de combat, et fournissait les services d'appui technique correspondants<sup>25</sup>. Si l'exportation de matériel militaire est régie par la loi fédérale sur le matériel de guerre et la loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques et des biens stratégiques, les services connexes, tels que l'entretien et la formation, relèvent également du champ d'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger ; il y a donc un certain chevauchement. L'obtention des autorisations nécessaires est soumise à des régimes distincts et un mécanisme de coordination est en place. Dans l'affaire susmentionnée, les autorités ont jugé que la société n'avait pas respecté l'obligation de déclarer ses activités à l'étranger et ont signalé l'incident au ministère public, lequel aurait rejeté la plainte<sup>26</sup>. En outre, la société a décidé de contester légalement l'interdiction de ses activités, c'est la première fois qu'une entreprise conteste une décision prononcée par les autorités fédérales chargées de l'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'affaire était pendante devant le Tribunal administratif fédéral.

49. L'affaire a soulevé des questions quant à l'application de la loi, et des parlementaires ont demandé au Gouvernement de revoir son interprétation du champ d'application de cette loi et de préciser comment elle interagit avec la réglementation fédérale sur les exportations d'armes<sup>27</sup>. En 2019, un groupe de travail interdépartemental a examiné les deux cadres législatifs en question et a proposé des solutions en faveur d'une harmonisation. En conséquence, en février 2020, le Conseil fédéral a chargé les ministères concernés de soumettre à son examen, dans le courant de l'année, des amendements à l'ordonnance sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger. L'une des propositions à l'étude prévoit que, « en présence d'avis divergents entre les autorités concernées et de cas de portée politique importante », la décision finale revienne au Conseil fédéral<sup>28</sup>. Le large champ d'application actuel de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger risque donc d'être restreint, si certaines parties prenantes devaient tenter de priver la loi de l'un de ses principaux atouts, à savoir le fait qu'elle couvre un large éventail d'activités susceptibles de conduire à des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

50. En ce qui concerne les incidences de cette loi sur l'activité commerciale en Suisse, le Groupe de travail a entendu le témoignage d'une société dont les activités relèvent de son champ d'application. Le représentant de la société a informé le Groupe de travail que, de son point de vue, la loi et le règlement connexe régissaient de manière claire et transparente la fourniture de services de sécurité à l'étranger. Il a indiqué que le respect des dispositions

<sup>24</sup> Voir [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-75587.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-75587.html).

<sup>25</sup> Voir [www.pilatus-aircraft.com/en/fly/pc-21](http://www.pilatus-aircraft.com/en/fly/pc-21).

<sup>26</sup> Voir <https://www.rts.ch/info/suisse/10962257-pilatus-n-a-pas-viole-la-loi-suisse-avec-ses-activites-au-moyen-orient.html>.

<sup>27</sup> Voir [www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193991](http://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193991) et [www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194297](http://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194297).

<sup>28</sup> Voir [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78076.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78076.html).

légalles impliquait une charge de travail considérable pour la société au début, mais pouvant ensuite être gérée de manière efficace et régulière. La loi et le règlement connexe ont également incité la société à demander son adhésion à l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées, à la suite de quoi elle a revu ses normes de gestion et sa politique en matière de droits de l'homme. Le Groupe de travail a également été informé que, depuis l'adoption de la loi, certaines entreprises seraient venues s'installer en Suisse pour montrer qu'elles en respectent les dispositions, tandis que d'autres auraient décidé de quitter le pays<sup>29</sup>. La loi peut donc être considérée comme un moyen efficace d'empêcher les entreprises fournissant des services contraires à ses buts de s'établir en Suisse.

#### 4. Autorités fédérales suisses faisant appel à des services de sécurité privés à l'étranger

51. La loi régit en outre l'engagement d'entreprises de sécurité privées par les autorités fédérales dans des « environnements complexes » à l'étranger et définit les exigences minimales applicables aux entreprises concernées (sect. 7). Les exigences relatives à la formation du personnel (art. 32) vont au-delà de ce qui en est brièvement dit dans la première partie du texte (voir par. 44). En effet, la loi elle-même impose que la formation porte, entre autres, sur les droits fondamentaux, sur le droit à la vie privée et sur l'usage de la force physique et des armes. En outre, seules les sociétés membres de l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées peuvent être engagées par les autorités fédérales pour mener des activités dans des « environnements complexes ».

52. Ces exigences s'appliquent aux représentations suisses à l'étranger qui utilisent des services de sécurité privés pour les tâches de protection dans des « environnements complexes ». Dans d'autres contextes, l'ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales impose des règles similaires, mais l'adhésion à l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées n'est pas requise. Le Département fédéral des affaires étrangères conseille ses représentations à l'étranger pour que les contrats soient conformes à la loi, mais la majorité des contrats avec des prestataires de services de sécurité privés sont conclus localement. Accessible au public, un modèle de contrat entre autorités fédérales suisses et prestataires de services de sécurité privés fournit des indications transparentes sur les conditions préalables et les obligations à remplir par les entreprises de sécurité privées à l'étranger. Il comporte des clauses relatives à la formation, la non-discrimination, l'identification du personnel, l'usage de la force et des armes et la responsabilité pour les dommages causés à des tiers. Le Code de conduite pour les partenaires contractuels du Département fédéral des affaires étrangères fait également partie intégrante du contrat<sup>30</sup>.

53. Le Groupe de travail a été informé que des services de protection armée privés étaient utilisés dans un nombre très limité de zones à haut risque et que le personnel de sécurité privé engagé ne bénéficiait généralement pas de privilèges ou d'immunités diplomatiques. Dans certains cas, la perspective d'obtenir un contrat avec une représentation suisse à l'étranger a poussé des entreprises à demander leur adhésion à l'Association du Code de conduite international. Des difficultés existent toutefois, pour les représentations suisses établies dans des pays où les prestataires de services de sécurité membres de l'Association sont rares et des entreprises de sécurité qualifiées, difficiles à trouver. Afin de pallier ces difficultés, d'autres mesures, telles que le recours aux services de sécurité de l'ONU, sont parfois privilégiées.

54. L'engagement de sociétés militaires et de sécurité privées par les autorités fédérales est régi par les procédures générales de passation de marchés publics qui visent à garantir la transparence du processus, la concurrence et l'égalité de traitement entre les soumissionnaires, ainsi que le rapport coût-avantage. Les autorités qui lancent un appel d'offres doivent préciser toutes les exigences pertinentes énoncées dans la loi, telles que l'obligation pour les entreprises d'être membres de l'Association du Code de conduite

<sup>29</sup> Voir [www.rts.ch/info/economie/5803567-l-entreprise-aegis-quitte-la-suisse-en-raison-du-changement-de-legislation.html](http://www.rts.ch/info/economie/5803567-l-entreprise-aegis-quitte-la-suisse-en-raison-du-changement-de-legislation.html).

<sup>30</sup> Voir [www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/dienstleistungen-publikationen/code-conduct-partners\\_FR.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/dienstleistungen-publikationen/code-conduct-partners_FR.pdf).

international des entreprises de sécurité privées. C'est là un élément positif, compte tenu des points forts de la loi, mais mentionner expressément les aspects relatifs aux droits de l'homme dans les appels d'offres, notamment obliger les soumissionnaires à avoir des politiques internes en matière de droits de l'homme, d'égalité des sexes et de non-discrimination et interdisant la violence sexuelle et fondée sur le genre, y compris le harcèlement sexuel, aurait davantage de poids.

## C. Sociétés militaires et de sécurité privées exerçant des activités en Suisse

### 1. Cadre réglementaire

55. L'autonomie cantonale et la décentralisation sont des aspects fondamentaux du paysage politique et juridique suisse et les 26 cantons de la Confédération ont compétence en matière de sécurité. La Confédération, qui, à l'instar des cantons, est habilitée à légiférer dans le domaine des activités économiques, n'a fait usage de cette compétence que dans le cadre de la réglementation des services de sécurité privés fournis à l'étranger. À la différence de la loi fédérale susmentionnée qui régit les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger, aucun cadre réglementaire uniforme au niveau fédéral ne s'applique aux prestataires de services de sécurité privés opérant en Suisse, dont les activités sont en partie régies par le droit cantonal. Par conséquent, il existe des disparités dans les exigences minimales imposées aux sociétés de sécurité privées opérant au niveau national.

56. Paradoxalement, les tentatives d'élaborer et adopter des dispositions légales cohérentes pour les entreprises de sécurité privées opérant au niveau national sont antérieures aux discussions qui ont abouti à l'adoption de la loi fédérale susmentionnée. Un accord intercantonal établissant des règles uniformes pour les activités de ces entreprises, connu sous le nom de Concordat sur les entreprises de sécurité, a été adopté par six cantons romands<sup>31</sup> en 1996. Une commission intercantonale se réunit régulièrement pour assurer l'application cohérente du Concordat dans les cantons concernés. Afin de faciliter l'application et de préciser le sens de certaines des dispositions énoncées dans le Concordat, la Commission a élaboré sept directives d'orientation<sup>32</sup>.

57. Conformer aux dispositions du Concordat, tant les entreprises de sécurité privées que leurs employés doivent obtenir une autorisation auprès de l'autorité cantonale compétente (art. 7). Les autorisations délivrées sont reconnues dans l'ensemble des cantons concordataires et sont valables quatre ans. Le Groupe de travail a été informé que les autorités procédaient à des vérifications approfondies des antécédents, plus poussées qu'un simple examen du casier judiciaire. Une directive a été établie afin d'aider les autorités cantonales à évaluer les critères relatifs à l'honorabilité, notamment les aspects liés au comportement et à l'attitude énoncés dans le Concordat (art. 8 et 9).

58. Pour obtenir une autorisation, le responsable d'une entreprise de sécurité privée doit réussir un examen organisé par les autorités cantonales (art. 8). La forme et le contenu de cet examen, en particulier certaines dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale, sont décrits en détail dans une autre directive. Les entreprises enregistrées dans un canton ne faisant pas partie du Concordat doivent demander une autorisation à l'autorité cantonale, qui vérifie si les autorisations délivrées par les autres cantons sont conformes aux dispositions du Concordat.

59. En outre, le Concordat précise les obligations des entreprises de sécurité privées et de leurs agents, limitant notamment le recours à la force et imposant une formation initiale et continue au personnel de sécurité privé (sect. IV). Le contenu, les modalités et le contrôle de la formation exigée sont précisés dans une autre directive. Le personnel de sécurité privé doit en outre être muni d'un document d'identification propre délivré par l'autorité cantonale et utiliser des véhicules, uniformes et autres équipements facilement différenciables de ceux des forces de police et soumis à l'approbation des autorités cantonales.

<sup>31</sup> Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud.

<sup>32</sup> Voir [www.cldjp.ch/actes-des-conferences/concordat-ces/](http://www.cldjp.ch/actes-des-conferences/concordat-ces/).

60. Le Groupe de travail félicite les cantons romands pour l'élaboration et l'application d'un cadre réglementaire pour les entreprises de sécurité privées opérant sur leur territoire et salue l'engagement et le professionnalisme des autorités cantonales qu'il a rencontrées. Le Concordat romand constitue un important cadre de référence pour imposer des exigences minimales et prévenir des violations des droits de l'homme du fait de sociétés de sécurité privées et de leur personnel.

61. Un projet de concordat entre les autres cantons a été élaboré en 2010 mais n'est jamais entré en vigueur, car il a été rejeté par plusieurs cantons, notamment ceux dans lesquels un grand nombre de sociétés de sécurité privées sont enregistrées. Le projet prévoyait un système de formation du personnel de sécurité privé en quatre étapes et imposait aux employeurs, plutôt qu'aux autorités publiques, la responsabilité de vérifier que leur personnel de sécurité satisfaisait aux exigences. Dans certains cantons, la création d'une lourde charge administrative, tant pour les autorités cantonales que pour les entreprises, en particulier les plus petites, a été invoquée comme l'un des motifs de rejet du projet.

62. Après le rejet du projet de concordat, certains cantons ont décidé d'élaborer leur propre cadre juridique applicable aux entreprises de sécurité privées, tandis que d'autres n'ont toujours aucune base juridique régissant les activités de ces entreprises. Selon certaines parties prenantes, cette situation pousse les entreprises de sécurité privées à s'enregistrer dans les cantons où la réglementation est faible ou inexistante et n'encourage pas l'application de normes et d'exigences plus élevées, telles qu'une vérification approfondie des antécédents ou une formation systématique.

63. Le canton de Zurich, par exemple, a adopté sa propre législation pour réglementer les sociétés de sécurité privées et a rejeté le projet de concordat. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les entreprises sont tenues de s'enregistrer auprès des autorités cantonales, qui vérifient les antécédents du directeur général de l'entreprise, mais pas du personnel ; ce contrôle incombe aux entreprises elles-mêmes. L'absence de casier judiciaire semble être un élément important des procédures de contrôle dans les deux cas. S'agissant de l'enregistrement de l'entreprise dans le canton, d'autres éléments de la procédure de contrôle ont été mentionnés, dont une vérification des antécédents du directeur de l'entreprise et un niveau suffisant de formation pour les agents de sécurité privés, en fonction des tâches de sécurité qui leur incombent. Contrairement à ce que prévoyait le projet de concordat, les autorisations délivrées aux entreprises de sécurité privées ne sont pas limitées dans le temps mais demeurent valables tant que le directeur général reste en fonctions et pour autant qu'aucun changement n'entraîne l'une quelconque des exigences à ne plus être remplie.

64. Le rejet du projet de concordat a poussé certains groupes à renforcer leur appel – et en a convaincu d'autres à également s'exprimer – en faveur de l'adoption d'une législation fédérale qui établirait des exigences minimales communes applicables aux prestataires de services de sécurité privés dans tout le pays. Au moment de la mission, le Parlement suisse examinait une proposition visant à charger le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi<sup>33</sup> ; une proposition qui était appuyée par Conseil fédéral ainsi que par la principale association du secteur des services de sécurité privés en Suisse. Cependant, le Parlement a rejeté la motion en décembre 2019, faisant valoir que les activités de ces sociétés devaient être régies par le droit cantonal et non fédéral.

65. Ces derniers événements ont mis un frein à l'élaboration d'un système de réglementation normalisé pour l'ensemble du pays, ce qui est regrettable compte tenu de la nécessité d'harmoniser et de consolider les bonnes pratiques existantes dans certains cantons. En effet, les enseignements utiles tirés de la mise en œuvre du Concordat romand devraient servir de point de départ à l'élaboration d'un cadre national qui permettrait de combler les lacunes réglementaires existantes et d'offrir de solides garanties en matière de respect des droits de l'homme par les entreprises de sécurité privées.

<sup>33</sup> Voir [www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163723](http://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163723).

## 2. Prestataires de services de sécurité privés en Suisse

66. Les prestataires de services de sécurité privés sont de plus en plus sollicités par des clients, tant publics que privés, pour remplir des tâches très variées. Le nombre d'entreprises et d'agents de sécurité privés n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années. Les agents de sécurité privés, soit environ 23 000 personnes travaillant dans quelque 800 entreprises, sont plus nombreux que les 18 600 policiers suisses, ce qui redessine le paysage de la sécurité<sup>34</sup>. La Suisse compte parmi les pays européens où le nombre de policiers par rapport à la population est le plus faible. Les effectifs dans le secteur de la sécurité sont majoritairement masculins, malgré une légère augmentation du pourcentage de femmes, qui est passé de 18 % en 2013 à 21 % en 2015<sup>35</sup>.

67. Le marché de la sécurité privée est dominé par une poignée de grandes sociétés qui exercent leurs activités aux côtés d'une multitude de petites et moyennes entreprises. En 2015, 17 sociétés comptaient plus de 100 employés et seulement 2 en comptaient plus de 1 000<sup>36</sup>. Parmi les services habituellement fournis figuraient la protection de personnes et de biens, les patrouilles, la surveillance vidéo et le contrôle des images enregistrées, le transport de fonds, le contrôle de la circulation, les interventions de maîtres-chiens, la sécurité lors d'événements publics et le transport de prisonniers.

68. L'Association des entreprises suisses de services de sécurité, qui est la principale association professionnelle du secteur, compte environ 80 entreprises membres et représente les intérêts de la branche face au Gouvernement et aux autres parties prenantes<sup>37</sup>. Elle offre également une formation professionnelle au personnel de sécurité privé, notamment en organisant des examens pour l'obtention de trois diplômes reconnus au niveau national dans le domaine de la sécurité privée.

69. L'Association ne fait toutefois pas office de mécanisme d'autorégulation visant à faire respecter et à renforcer les normes du secteur, et aucun autre organisme ne remplit ce rôle. Il n'existe pas de code de conduite à l'échelle du secteur, qui énoncerait les obligations déontologiques et juridiques et les responsabilités en matière de droits de l'homme incombant aux entreprises de sécurité privées. En 2017, l'Association a institué la fonction de médiateur ; celui-ci est chargé d'aider les sociétés membres à interpréter les normes juridiques de manière impartiale et de proposer des solutions pour résoudre les litiges, principalement en matière d'emploi et de contrats. Le médiateur ne peut toutefois pas recevoir les doléances déposées par des particuliers contre les entreprises membres.

70. En ce qui concerne les conditions de travail, une convention collective de travail a été établie en 2004 et renouvelée en 2014. Elle définit les conditions minimales d'emploi et de rémunération et s'applique à toutes les entreprises de sécurité privées comptant plus de neuf employés et opérant en Suisse<sup>38</sup>. Un mécanisme surveille l'application de la convention et est habilité à imposer des sanctions ou à engager des poursuites judiciaires en cas de non-respect des dispositions. La convention collective prévoit également l'obligation de fournir au personnel une formation de base d'au moins vingt heures. Cette obligation pourrait être l'occasion de garantir des normes minimales cohérentes dans l'ensemble du secteur, mais certaines parties prenantes ont constaté que la formation était souvent externalisée et prenait de plus en plus souvent la forme de cours en ligne, avec une incidence négative sur la qualité.

## 3. Utilisation des services de sécurité privés par les autorités gouvernementales

71. Les prestataires de services de sécurité privés sont de plus en plus souvent amenés à remplir toute une série de tâches de sécurité pour le compte d'entités publiques. Cette tendance est portée par une augmentation de la demande de services de sécurité, en lien avec l'évolution de la société et, plus particulièrement, la hausse du nombre de grands événements publics et le développement des infrastructures. Les exigences accrues

<sup>34</sup> Chiffres communiqués par l'Association suisse des fonctionnaires de police.

<sup>35</sup> Voir [www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures](http://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures).

<sup>36</sup> Chiffres communiqués par l'Association des entreprises suisses de services de sécurité.

<sup>37</sup> Voir [www.vssu.org/Association/A-notre-sujet](http://www.vssu.org/Association/A-notre-sujet).

<sup>38</sup> Voir [www.unia.ch/fr/monde-du-travail/de-a-a-z/secteur-des-services/securite/cct](http://www.unia.ch/fr/monde-du-travail/de-a-a-z/secteur-des-services/securite/cct).

imposées aux forces de police, associées aux pressions budgétaires, semblent pousser les autorités publiques à affecter en priorité les ressources policières à des tâches de sécurité essentielles, susceptibles d'impliquer un recours à la force, et à déléguer les tâches considérées comme mineures et non sensibles à des prestataires de sécurité privés.

72. Les prestataires de services de sécurité privés effectuent des tâches liées au contrôle de la circulation, à l'émission d'amendes pour stationnement interdit, à la surveillance des bâtiments et à la sécurisation de grands événements publics, notamment sportifs, mais opèrent également dans des domaines plus sensibles, notamment en assurant la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des centres pour requérant d'asile, le transport de prisonniers et le maintien de la paix et de l'ordre ainsi qu'en effectuant des patrouilles dans les lieux publics. Ces tâches, ainsi que le cadre réglementaire applicable, varient d'un canton à l'autre. En Suisse romande, par exemple, la police a la compétence exclusive d'assurer le maintien de l'ordre et d'effectuer des patrouilles dans les lieux publics. Quinze cantons font régulièrement appel à des sociétés de sécurité privées dans les établissements pénitentiaires, une pratique totalement interdite dans deux cantons. Dans ces quinze cantons, les services fournis par les agents de sécurité privés vont de la sécurisation extérieure des établissements pénitentiaires à certaines tâches exigeant un contact direct avec les détenus dans des situations qui n'excluent pas le recours à la force directe : appui aux services de sécurité en cas de grave pénurie de personnel ou transferts au sein de l'établissement, par exemple.

73. Au niveau fédéral, l'ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales de 2015<sup>39</sup> établit les conditions à remplir par ces contractants et précise les obligations contractuelles à imposer en cas d'engagement d'un prestataire de services de sécurité privés en Suisse ou à l'étranger<sup>40</sup>. L'ordonnance fait référence à la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger, mentionnée plus haut. Il convient de noter, entre autres exigences, que les prestataires de services de sécurité privés doivent respecter un code de conduite, disposer d'un mécanisme de contrôle interne suffisamment robuste et de mesures disciplinaires pour garantir un comportement approprié du personnel et fournir une formation adéquate au regard de la tâche à exécuter, portant notamment sur les droits fondamentaux et l'emploi de la force. Néanmoins, l'ordonnance ne contient aucune disposition relative aux questions de genre, imposant par exemple l'existence de politiques internes en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination.

74. Ni l'ordonnance de 2015, ni aucun autre règlement ne définit avec précision les tâches de sécurité publique qui peuvent être confiées à des contractants privés. Le partage des tâches semble plutôt reposer sur l'idée que l'État détient le monopole en matière d'emploi de la force. Contrairement aux forces de police, les agents de sécurité privés ne jouissent pas de prérogatives spéciales pour employer la force. Comme c'est le cas pour tous les citoyens ordinaires, le Code pénal suisse limite leur droit d'employer la force à la légitime défense, qui s'étend à la protection de biens et de personnes placées sous leur protection, à la légitime défense de tiers et à un état de nécessité licite<sup>41</sup>. Les mêmes règles et restrictions applicables au port d'armes s'appliquent aux agents de sécurité privés qu'à tout autre citoyen<sup>42</sup>.

75. L'arrêt de 2018, par lequel le Tribunal fédéral a interdit au personnel de sécurité privé de procéder à l'identification des citoyens dans les espaces publics, a été mentionné en tant que règle supplémentaire permettant de délimiter les responsabilités des agents de police et de sécurité privés<sup>43</sup>. L'affaire concernait du personnel d'une société de sécurité privée engagée par une municipalité pour assurer des fonctions de maintien de l'ordre

<sup>39</sup> Voir [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20150956/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20150956/index.html).

<sup>40</sup> Pour les entreprises de sécurité privées engagées dans des environnements complexes à l'étranger, l'ordonnance s'applique parallèlement à la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger ; voir aussi les paragraphes 49 à 52 de l'ordonnance.

<sup>41</sup> Art. 15.3 et 17.3 du Code pénal ; voir [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html).

<sup>42</sup> Voir [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19983208/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19983208/index.html) et [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20081148/index.html#a48](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20081148/index.html#a48).

<sup>43</sup> Arrêt 1298/2017 du 4 juin 2018.

public. Un agent de sécurité privé a été condamné à une amende pour avoir demandé puis photographié la pièce d'identité d'un mineur.

76. Cette affaire montre à quel point il est difficile de garantir que les prestataires de services de sécurité privés n'outrepassent pas leurs pouvoirs dans le cadre de leurs fonctions publiques, d'autant que les citoyens peuvent ne pas connaître les prérogatives respectives des acteurs de la sécurité publique et privée. En outre, les signes distinctifs arborés par les agents de sécurité privés varient selon les cantons. Plusieurs parties prenantes ont indiqué au Groupe de travail que certains agents de sécurité privés outrepassaient parfois leurs rôles et responsabilités, un problème attribué au fait que les formations sont limitées et non systématiques, et les procédures de vérification des antécédents, insuffisantes.

77. Le Groupe de travail s'est intéressé au cas particulier des demandeurs d'asile et des migrants, compte tenu des situations de vulnérabilité dans lesquelles ceux-ci se trouvent et du risque de violation des droits de l'homme qui en découle. La délégation s'est entretenue avec des représentants du Secrétariat d'État aux migrations, qui est l'autorité fédérale responsable de la gestion des centres fédéraux pour requérants d'asile, et a visité le centre de Kappelen bei Lyss dans le canton de Berne. Elle a rencontré des agents de sécurité privés, hommes et femmes, travaillant dans le centre et s'est entretenue avec certains résidents. La délégation avait demandé à visiter le centre fédéral pour requérants d'asile d'Embrach, dans le canton de Zurich, où des mesures de sécurité strictes sont apparemment en place, mais les autorités n'ont pas été en mesure d'arranger cette visite.

78. Le Secrétariat d'État aux migrations fait appel à des sociétés privées pour fournir un certain nombre de services de sécurité à l'intérieur des centres fédéraux pour requérants d'asile, notamment le maintien de la paix et de l'ordre, les contrôles aux points d'entrée et de sortie et, en cas d'urgence, une intervention avant l'arrivée de la police ou des services de secours. Certains centres auraient mis en place un régime de sécurité plus strict que d'autres. Les agents de sécurité privés travaillant dans ces centres sont soumis à des procédures de vérification des antécédents et sont formés, notamment aux compétences interculturelles. Cependant, le contenu des formations et le moment auquel elles sont dispensées ne seraient pas toujours appropriés. En outre, il n'a pas été clairement précisé si ces formations portaient aussi sur certains aspects relatifs aux droits de l'homme, tels que le principe de non-discrimination et les questions de genre.

79. Le Groupe de travail a constaté avec satisfaction que les décisions ayant une incidence sur les résidents des centres fédéraux pour requérants d'asile, relatives notamment aux régimes de sécurité ou aux sanctions les concernant, n'étaient pas confiées au personnel de sécurité privé mais restaient aux mains des autorités publiques. Le droit de ces agents d'employer la force était également limité et ils ne disposaient que d'un matériel minimum, tel qu'un spray au poivre, à utiliser en cas de comportements agressifs et nuisibles. Le Groupe de travail a été informé que de telles situations survenaient rarement et que les mesures coercitives étaient utilisées de manière très limitée et devaient être formellement enregistrées et signalées.

80. La présence en tout temps d'au moins un agent de sécurité de sexe féminin dans le centre pour requérants d'asile constituait un élément positif, permettant de garantir que les règles de sécurité tiennent compte des besoins particuliers des femmes et des enfants. Néanmoins, dans les centres accueillant un nombre élevé de femmes et de familles, la présence d'un seul agent de sécurité de sexe féminin peut être insuffisante.

81. En juin 2019, le Secrétariat d'État aux migrations a publié un appel d'offres pour la fourniture de services de sécurité privés dans des centres fédéraux pour requérants d'asile en 2020 et 2021, avec possibilité de prolongation jusqu'en 2027<sup>44</sup>. Le fait que les autorités fédérales avaient la responsabilité de vérifier les antécédents des agents de sécurité privés qui seraient affectés dans les centres<sup>45</sup> figurait dans l'appel d'offre, ainsi que d'autres

<sup>44</sup> Appel d'offres du 4 juin 2019, numéro de publication 1076737, disponible à l'adresse suivante : [www.simap.ch](http://www.simap.ch).

<sup>45</sup> Voir [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092321/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092321/index.html).

éléments énoncés dans l'ordonnance de 2015<sup>46</sup>. En outre, les soumissionnaires devaient montrer qu'ils vérifient les antécédents, y compris le casier judiciaire, de leurs employés tous les deux ans. S'agissant de la formation, en plus des prescriptions de l'ordonnance de 2015, il était précisé dans l'appel d'offres que les entreprises devaient joindre à leur offre leurs programmes de formation et, le cas échéant, de formation continue, et s'engager à ce que le personnel reçoive, tous les deux ans, une formation sur les compétences interculturelles. Le Groupe de travail s'est réjoui du caractère public de l'appel d'offres, mais a constaté qu'il ne contenait aucune référence aux droits de l'homme. Il engage le Secrétariat d'État aux migrations à préciser davantage, dans le contrat lui-même, les exigences formulées dans l'appel d'offres, notamment en insistant sur certains principes relatifs aux droits de l'homme, tels que la non-discrimination, et en prévoyant une surveillance attentive de la part des autorités fédérales.

## V. Conclusions et recommandations

82. **Rompant avec sa tradition historique du mercenariat, la Suisse a trouvé des moyens de réduire au minimum le nombre de mercenaires, en faisant officiellement de la neutralité l'un des principes fondateurs de sa politique étrangère. Le pays n'a pas ratifié la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, mais son cadre juridique actuel semble suffisant pour faire face aux quelques cas qui sont portés à l'attention des autorités judiciaires. Néanmoins, il importe que les autorités veillent à ce que les ressortissants suisses adultes, qui ayant voyagé à l'étranger avec des « motivations terroristes » et pouvant être considérés, pour certains, comme des acteurs liés au mercenariat, reçoivent un soutien approprié de la part des autorités suisses pour que leurs droits soient respectés, s'ils sont poursuivis dans des pays où la protection des droits de l'homme est faible.**

83. **Dans le domaine des sociétés militaires et de sécurité privées, la Suisse a fait preuve d'une détermination et d'un engagement exceptionnels en prenant la tête d'initiatives internationales visant à relever les normes applicables au secteur et à mieux faire comprendre à ces sociétés qu'elles ont la responsabilité de respecter les droits de l'homme, de prévenir les violations du fait de leur personnel et, le cas échéant, d'offrir un recours efficace. En 2019, la Suisse a présidé trois des principales initiatives internationales dans ce domaine, à savoir le Forum du Document de Montreux, le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées et les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme. Il est toutefois difficile de déterminer avec certitude si des progrès tangibles ont été accomplis au cours de l'année écoulée, dans la réalisation de l'objectif annoncé, à savoir donner davantage d'effet à ces initiatives sur le terrain. À l'avenir, des ressources et des efforts plus importants devront être mobilisés pour obtenir des résultats concrets.**

84. **Forte du rôle qu'elle a joué dans les forums internationaux, la Suisse a mis en place des pratiques réglementaires solides en adoptant, en 2013, comme préconisé dans le Document de Montreux, la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger. Cette loi est fondée sur le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et possède un large champ d'application visant des services plutôt que des entités. Le Groupe de travail félicite la Suisse pour l'adoption de cette loi et pour les mesures exemplaires qu'elle a prises pour la faire appliquer, illustrées par la décision de 2019 d'interdire les services liés à l'exportation d'avions militaires d'entraînement vers l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis. Cette décision constitue un rare exemple, au niveau mondial, où des risques pour les droits de l'homme et le droit international humanitaire ont été mis en**

<sup>46</sup> Les procédures de vérification des antécédents sont régies par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (sect. 4) et par l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes, qui traitent de l'accès aux informations sensibles et classifiées. Les vérifications de base portent généralement sur le casier judiciaire et sur les procédures judiciaires en cours.

balance avec des intérêts du secteur de la défense et des services connexes. C'est pourquoi, le Groupe de travail s'inquiète des récentes discussions sur la possibilité de réduire le champ d'application de la loi, une évolution susceptible d'anéantir les progrès réalisés sur le plan réglementaire et d'affaiblir la capacité de prévenir, à l'avenir, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

85. Le cadre réglementaire applicable aux sociétés militaires et de sécurité privées opérant au niveau national est moins avancé que celui qui régit les services de sécurité privés fournis à l'étranger. Le Groupe de travail reconnaît qu'aucune violation grave des droits de l'homme du fait de ces sociétés n'a été portée à son attention. Néanmoins, compte tenu de la nature sensible de certaines tâches accomplies par les sociétés de sécurité privées, il s'inquiète de l'absence de réglementation juridique cohérente encadrant leurs activités, notamment en ce qui concerne la vérification des antécédents, la formation et la surveillance. Il sait que l'autonomie cantonale et la décentralisation sont des éléments fondamentaux du paysage politique et juridique suisse, mais juge que le système réglementaire actuel ne garantit pas suffisamment le respect de normes minimales par les entreprises de sécurité privées et leur personnel dans l'ensemble du pays. Un cadre qui réglementerait les services de sécurité privés de manière uniforme dans tous les cantons est donc nécessaire. Le Groupe de travail est déçu qu'une motion parlementaire ouvrant la voie à une législation fédérale sur les services de sécurité privés ait été rejetée en 2019 et engage le Gouvernement et toutes les autres parties concernées à envisager de nouvelles initiatives qui rendraient possible l'élaboration d'un cadre applicable dans tout le pays.

86. Compte tenu des conclusions exposées ci-dessus, le Groupe de travail formule les recommandations suivantes à l'intention des autorités suisses :

*Initiatives internationales dans le domaine des sociétés militaires et de sécurité privées*

87. Continuer de jouer un rôle moteur dans le renforcement des initiatives internationales non contraignantes déjà applicables aux entreprises militaires et de sécurité privées.

88. En particulier, investir davantage de ressources et d'efforts pour aider l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées à : a) rendre son mécanisme de plaintes plus robuste ; b) étudier les moyens d'améliorer le suivi de l'application du Code et de révéler les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par des entreprises membres, d'une manière qui garantisse la protection des victimes et des témoins ; et c) faciliter l'accès des victimes à un recours effectif conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Globalement, il est nécessaire de consacrer des ressources suffisantes à la réalisation de ces objectifs, dans le cadre des trois piliers de l'Association.

89. S'agissant des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, coopérer avec d'autres membres, en particulier avec des sociétés établies en Suisse et actives dans les secteurs de l'extraction et des matières premières, pour faire connaître et appliquer ces principes sur le terrain ; fournir, dans les rapports annuels, des informations détaillées sur l'application des Principes volontaires par la Suisse ; encourager les sociétés suisses de commerce de matières premières à adhérer aux Principes volontaires ; étudier les moyens de collaborer avec l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées afin que les prestataires de services de sécurité privés, engagés dans le cadre de l'expédition, du transport et du stockage de matières premières, respectent les droits de l'homme mais aussi comprennent et évaluent les risques d'atteinte à ces droits, existant en amont de la chaîne d'approvisionnement (producteurs de matières premières).

90. Apporter une contribution concrète aux travaux du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international, sans préjuger de la nature de celui-ci, en lien avec les activités des sociétés militaires et de sécurité privées, en application de la

résolution 36/11 du Conseil des droits de l'homme, et appuyer l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine.

91. Approfondir certains éléments relatifs à la sécurité privée énoncés dans le plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme pour la période 2020-2023, par exemple en élaborant un plan connexe dont les mesures viseraient à : a) surmonter les difficultés liées à l'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger de 2013 ; b) soutenir les initiatives multipartites pertinentes afin d'obtenir des résultats concrets sur le terrain ; et c) relever les normes réglementaires minimales applicables aux services de sécurité privés fournis en Suisse.

92. Profiter de l'élan suscité par l'initiative pour des multinationales responsables pour inscrire dans la Constitution un devoir de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et pour adopter le texte le plus complet et le plus ambitieux possible.

*Réglementation applicable aux sociétés fournissant des services de sécurité privés à l'étranger*

93. Conserver le large champ d'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger. En outre, préciser et harmoniser la procédure applicable aux services relevant à la fois de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger et de la réglementation fédérale sur les exportations d'armes, tout en veillant à ce que les garanties en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire inscrites dans la loi fédérale soient maintenues.

94. Continuer de faire connaître les dispositions de la loi fédérale aux entreprises suisses qui fournissent des services militaires et de sécurité privés à l'étranger.

95. Étudier les moyens de renforcer le suivi de l'application de la loi fédérale, notamment en augmentant les ressources humaines au sein des autorités compétentes.

96. Envisager de définir les « environnements complexes » de façon moins exigeante dans l'ordonnance sur les prestations de sécurité privée fournies à l'étranger afin d'élargir le champ d'application de la loi fédérale.

97. Réaliser une analyse de la loi fédérale, de l'ordonnance correspondante et d'autres directives, sous l'angle de l'égalité des sexes, et envisager de publier des directives supplémentaires relatives à une application de la législation qui tienne compte des questions de genre.

*Sociétés militaires et de sécurité privées établies en Suisse*

98. Adopter un cadre réglementaire unique fixant des normes minimales applicables aux entreprises de sécurité privées dans tous les cantons de la Confédération. Ce cadre devrait : a) définir avec précision les activités de sécurité privées qui entrent dans son champ d'application ; b) délimiter clairement les compétences respectives des forces de police et des entreprises de sécurité privées ; c) imposer une vérification approfondie des antécédents, qui serait effectuée par la police ou l'autorité compétente et irait au-delà d'un simple contrôle du casier judiciaire, pour tous les employés d'entreprises de sécurité privées ; d) imposer une formation normalisée, y compris en matière de droits de l'homme ; e) limiter l'usage de la force par le personnel de sécurité privé ; f) imposer le port d'uniformes et insignes distinctifs ; et g) étendre la fonction de supervision de l'État sur les services de sécurité privés.

99. En attendant l'adoption d'une réglementation unique, les autorités cantonales devraient envisager d'imposer des normes minimales aux entreprises de sécurité privées, notamment en matière de vérification des antécédents, de formation, de suivi et de surveillance.

100. Engager les autorités publiques de tous niveaux à inclure, dans les contrats qu'elles passent avec des prestataires de services de sécurité privés, des clauses plus

strictes en ce qui concerne les droits de l'homme, y compris le principe de non-discrimination, les questions d'égalité des sexes, la vérification des antécédents et le suivi du respect des obligations contractuelles.

101. Dans les centres fédéraux pour requérants d'asile, continuer à restreindre l'usage de la force et à limiter le rôle des prestataires de sécurité privés à des tâches non décisionnelles. La présence d'agents de sécurité de sexe féminin dans les centres fédéraux pour requérants d'asile doit être proportionnelle au nombre de femmes et de familles présentes dans un établissement.

102. Le Groupe de travail invite les entreprises de sécurité privées et les associations professionnelles du secteur à s'efforcer de relever les exigences, non seulement pour garantir l'application de normes professionnelles élevées intégrant des éléments relatifs aux droits de l'homme, mais aussi pour rester compétitives dans un secteur où la bonne conduite et la réputation jouent un rôle important. À cet égard, des instruments tels que des procédures de plainte, codes de conduite et mécanismes d'autoréglementation pourraient être envisagés.

*Activités des mercenaires et activités liées au mercenariat*

103. Continuer à assurer la complémentarité des instruments juridiques relatifs au mercenariat et aux activités liées aux mercenaires, et leur application, et envisager la meilleure façon d'appliquer aux mercenaires, le cadre normatif international, en particulier la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, à cet effet.

104. Suivre la situation des citoyens suisses détenus, poursuivis ou condamnés à l'étranger pour des infractions liées au terrorisme et demander leur extradition dans les cas où des éléments crédibles indiquent que leurs droits, notamment le droit de ne pas être soumis à la torture et le droit à un procès équitable, pourraient être violés.

---