



Berne, 10 mai 2012

Procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP): synthèse des résultats

1. Participants à la procédure de consultation externe

Le 12 octobre 2011, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation externe concernant le projet de loi sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (projet de loi). La consultation s'est achevée le 31 janvier 2012.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie et les autres organisations et associations intéressées ont été invités à se prononcer sur ce projet. 57 autorités et organisations ont été consultées. Au total, 40 organes consultés ont envoyé une réponse, à savoir :

- 26 cantons;
- six partis: Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Les Libéraux-Radicaux (PLR), Parti socialiste (PS), Union Démocratique du Centre (UDC), Parti évangélique suisse (PEV), Parti écologiste suisse (Les Verts);
- une association faitière des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national: l'Union des villes suisses;
- quatre associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national: Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Union suisse des arts et métiers (USAM), Centre patronal suisse (Centre patronal), Union syndicale suisse (USS);
- Trois autres intéressés: Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Association suisse des entreprises suisses de services de sécurité (VSSU).

En outre, 13 participants ont pris position de leur propre initiative:

- deux associations qui œuvrent dans le domaine de la sécurité : Association suisse des constructeurs de systèmes de sécurité (SES), British Association of private securities companies (BAPSC);
- neuf organisations et associations : Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Humanrights.ch, Institut participatif pour le progrès de la paix (APRED), Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme groupe de travail sur le mercenariat (ONU), Association suisse contre l'impunité (TRIAL), Commission internationale de juristes – section suisse (CIJ-CH), Schweizerischer Friedensrat (SFR), Amnesty international, Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA);
- deux entreprises privées.

L'Union des villes suisses et le canton de SZ ont expressément renoncé à prendre position.

Il y avait par conséquent 51 réponses à évaluer.

2. Objet de la procédure de consultation externe

Le projet de loi a pour but de protéger certains intérêts de la Suisse, tels que la sécurité, la neutralité, la politique extérieure et le respect du droit international. A cette fin, toutes les prestations de sécurité privées qui seront fournies depuis la Suisse à l'étranger seront soumises à une procédure de déclaration préalable. Certaines activités seront interdites ex lege. Dans d'autres cas, l'autorité sera habilitée à prononcer des interdictions. Le projet de loi régira en outre l'engagement d'entreprises de sécurité privées par la Confédération pour l'exécution de tâches de protection à l'étranger.

3. Evaluation des principes qui sous-tendent le projet

3.1 Appréciation générale de la volonté de légiférer

La volonté de légiférer sur la problématique des prestations de sécurité privées fournies à l'étranger est approuvée par 44 participants, à savoir :

- 25 cantons;
- la CCDJP;
- cinq partis (UDC, PS, PLR, PDC, PEV);
- deux associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national (Centre patronal, USAM);
- une association œuvrant dans le domaine de la sécurité (BAPSC);
- sept organisations et associations (Amnesty International, CICR, Humanrights.ch, APRED, TRIAL, CIJ-CH, SFR);
- deux entreprises privées.

En outre, trois participants (VSSU, economiesuisse, SES) indiquent qu'ils n'ont pas d'objections concernant la volonté d'adopter une législation sur cette problématique.

3.2 Appréciation générale du projet

3.2.1 Approbation générale du projet

Le projet de loi est approuvé de manière générale par 22 participants :

- AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, ZG, CCDJP;
- PDC, EVP;
- USS;
- BAPSC.

3.2.2 Réserves concernant le projet

20 participants font part d'un certain nombre de réserves :

- Cinq cantons (FR, JU, NE, VD, VS) sont d'accord avec le projet mais font part de leur préférence pour un système d'autorisation comme le prévoit le Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité. Un canton (GR) considère comme problématique la délégation de tâches de sécurité par la Confédération au secteur privé. Un autre canton (GL) estime que le projet de loi est un peu compliqué. Un canton (ZH) approuve la volonté d'adopter une réglementation mais pose la question de savoir si une nouvelle loi est nécessaire.

- Pour le PLR, le projet de loi va trop loin et est trop bureaucratique; de l'avis de l'UDC, le projet doit uniquement prévoir un régime d'interdictions; le PS demande l'adoption d'une législation fédérale sur les prestations de sécurités privées fournies en Suisse et à l'étranger ainsi que l'introduction d'un système d'autorisation.
- economiesuisse demande de restreindre le champ d'application du projet de loi et de prévoir le même champ d'application que la législation sur le matériel de guerre.
- Deux associations qui œuvrent dans le domaine de la sécurité (SES, VSSU) demandent de limiter le champ d'application du projet de loi notamment par rapport à la notion de «prestation de sécurité privée».
- Le CICR considère que les interdictions légales doivent être précisées notamment en ce qui concerne la notion de «participation directe aux hostilités» et de «graves violations des droits de l'homme»; Humanrights.ch demande que les principes établis dans le Document de Montreux soient mis en œuvre dans le projet de loi ; SFR demande l'adoption d'une législation fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies en Suisse et à l'étranger ainsi que l'introduction d'un système d'autorisation.
- Deux entreprises privées demandent de restreindre le champ d'application du projet de loi, notamment à raison de la personne. Elles souhaitent exclure du champ d'application de la loi les activités ordinaires fournies par les entreprises de sécurité et de protection contre les incendies, ainsi que celles des sociétés ayant uniquement une participation financière dans une entreprise de sécurité privée active à l'étranger.

3.2.3 Rejet du projet

Cinq participants rejettent le projet :

- Les Verts considèrent que le projet de loi est inapproprié et inefficace. Ils demandent qu'il soit entièrement remanié et qu'il reprenne les propositions du document de Montreux, en en faisant des exigences minimales.
- Une association faîtière de l'économie œuvrant au niveau national (USAM) estime le projet inabouti, bureaucratique et contraire au principe de l'économie de marché. Le projet de loi devrait se limiter à régir les activités de mercenariat.
- Une association active dans le domaine de la sécurité privée (VSSU) rejette le projet, estimant que la Confédération n'a pas de compétences de réglementation suffisantes dans certains domaines et que le projet présente trop d'imprécisions.
- Deux autres associations (GSsA, CETIM) rejettent le projet, au motif qu'il ne permet pas de freiner l'activité de sociétés tels qu'AEGIS et qu'il vaudrait mieux interdire toute nouvelle implantation d'entreprises de sécurité privées en Suisse.

4. Autres remarques

Le projet devrait examiner la problématique des entreprises de sécurité dans le domaine aérien (SFR). Il devrait en outre régler le financement des activités interdites par la loi afin de protéger la Suisse en tant que place financière (Amnesty international ; USS).

Le projet de loi devrait expressément exclure de son champ d'application les Gardes suisses du Vatican (UDC).

La pratique montrera si le système de contrôle choisi est suffisamment efficace ou si des normes plus sévères sont nécessaires (NW, PDC).

Le projet devrait régler les droits des victimes et prévoir un for pénal en Suisse pour poursuivre toute infraction commise par le personnel d'une entreprise de sécurité privée à l'étranger (Les Verts, Amnesty international).

Le projet de loi devrait prévoir une obligation pour la Confédération de remettre au parlement un rapport annuel sur les entreprises de sécurité privées engagées par les autorités fédérales à l'étranger (PLR) ainsi qu'une obligation de publier régulièrement un rapport sur les entreprises de sécurité privées fournissant depuis la Suisse des prestations de sécurité privées à l'étranger (Les Verts, PS, GSsA, SFR).

La Suisse devrait mettre en œuvre les mesures nécessaires pour adhérer à la Convention des Nations-Unies du 4 décembre 1989 contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires (PS, SFR). Elle devrait en outre œuvrer pour l'adoption du projet des Nations-Unies de régler les obligations des Etats par rapport aux activités des entreprises militaires privées et des entreprises de sécurité privées.

5. Evaluation du projet article par article

Art. 1 Buts

Approbation:

Six participants approuvent expressément les buts de la loi (AR, BE, GR, ZG, PS, USS).

Réserves:

Une entreprise privée se montre très réservée quant au lien établi entre la politique de neutralité et l'implantation de sociétés holding, la première n'étant en rien affectée par l'activité de nature purement administrative menée par les secondes. Un autre participant (SGV) est d'avis que le principe de neutralité s'applique à la Suisse en tant que pays, mais pas aux entreprises qui y sont domiciliées.

Art. 2 Champ d'application

Réserves:

Deux participants demandent que l'on précise le champ d'application relatif aux personnes et aux délimitations territoriales (CICR, APRED).

Sept cantons (VD, FR, GE, AG, NE, JU, VS) souhaitent que l'on souligne davantage le lien avec l'étranger des entreprises de sécurité et des sociétés holdings concernées, ainsi que des prestations de sécurité visées.

Un canton (ZH) souhaite que l'on souligne davantage le lien avec l'étranger que doit présenter la participation directe à des hostilités.

Trois participants (economiesuisse, Centre patronal, VSSU) aimeraient que l'on précise le lien avec l'étranger ou avec les zones de crise ou de conflit des prestations de sécurité visées.

Un parti (PLR) demande d'exclure du champ d'application les prestations de sécurité fournies en Suisse.

Une entreprise privée estime que les sociétés holdings ne sont pas concernées par la fourniture de prestations de sécurité privées ou par d'autres prestations en lien avec ces dernières.

Rejet:

Deux participants demandent une extension du champ d'application aux prestations fournies en Suisse (PS; SFR).

Art. 3 Exceptions au champ d'application

Réserves:

Six cantons (VD, FR, GE, NE, JU, VS) souhaitent que le droit cantonal soit réservé.

Le VSSU considère problématique le fait que les entreprises de sécurité privées ne soient pas traitées de la même manière selon qu'elles ont leur siège à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE ou de l'AELE. Un participant (Centre patronal) s'interroge sur l'opportunité de faire une distinction entre les Etats ALCP et des Etats tiers tels que le Japon ou le Canada.

Trois autres organisations (TRIAL, CIJ-CH, GSsA) déplorent la formulation imprécise des exceptions. Deux partis (PS, Les Verts) redoutent que la clause d'exception prévue à l'al. 1 pour les Etats de l'UE/AELE ne soit utilisée pour contourner les restrictions.

Rejet:

Deux participants (PS, SFR) demandent que l'on supprime l'art. 3 et qu'on adopte à la place une législation fédérale sur les prestations de sécurités privées fournies en Suisse et à l'étranger.

Art. 4 Définitions

Approbation:

Deux participants (PS, une entreprise privée) approuvent la définition de la notion de « participation directe aux hostilités » au sens des Conventions de Genève. Le PS demande de préciser à l'art. 4, let. d ce qui suit : «(...) eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten schliesst die Mitwirkung an Kampfhandlungen sowie die Bewachung, den Schutz und die logistische Unterstützung von militärischem Personal und militärischen Einrichtungen im Krisen- und Konfliktgebiet mit ein» (...*la participation directe à des hostilités inclut la participation à des combats, la protection des membres du personnel, la garde d'installations militaires et le soutien logistique dans des zones de crise ou de conflit*).

Réserves:

Les définitions de l'art. 4 ne sont pas précises (VSSU). La notion de «prestation de sécurité» serait de plus trop large (Centre patronal, une entreprise privée).

Trois participants (Les Verts, economiesuisse, GSsA) considèrent que la notion de «prestation de sécurité» ne devrait pas comprendre la protection de valeurs matérielles et immatérielles et de leur transfert (art. 4, let. a, ch. 4). Pour un participant (eonomiesuisse), l'exploitation de centrales d'alarme, d'intervention et de sécurité (art. 4, let. a, ch. 5) ne devrait pas non plus être soumise à la loi.

Il conviendrait de définir la notion de «conflit armé» (Amnesty International) et de prévoir une définition matérielle de la notion de «participation directe aux hostilités» (CICR, APRED) ou de la préciser en prévoyant un renvoi au guide interprétatif du CICR (TRIAL, CIJ-CH).

Rejet:

Certains participants demandent de supprimer les dispositions suivantes :

- art. 4, let. a, ch. 2 : garde et surveillance de bien-fonds (USAM);
- art. 4, let. a, ch. 4 et 5, protection de données et de leur traitement, exploitation de centrales d'alarmes, d'intervention et de sécurité (USAM, SES);
- art. 4, let. a ch. 6, 9 et 12 (USAM).

Un participant (USAM) demande de remplacer la notion de «participation directe aux hostilités» par celle de «mercenariat» (art. 4, let. d).

Art. 5 Contrôle d'une entreprise

Réserves:

Un parti (PS) estime que la disposition, telle qu'elle est formulée, offre une garantie suffisante pour s'appliquer également aux entreprises aux structures opaques.

Pour un participant (APRED), il conviendrait d'inverser le principe en prévoyant que toute entreprise ou personne active à l'étranger et souhaitant exercer des activités en Suisse, est soumise à la loi, indépendamment de sa structure juridique, de ses organes de direction, etc.

Rejet:

Une entreprise privée critique le fait que l'article s'applique aussi aux holdings pures. Elle souhaite qu'on supprime l'art. 2, al. 1, let. d, l'art. 5 et l'art. 6, al. 3, let. d ou qu'on restreigne le champ d'application de la loi aux entreprises qui organisent leurs opérations depuis la Suisse, en délimitant plus étroitement le contrôle tel qu'il est défini à l'art. 5.

Art. 6 Participation directe à des hostilités

Approbation:

11 participants approuvent l'art. 6 (AR, BE, BS, GE, GR, LU, ZG, PDC, PS, Centre patronal, USS). Trois organisations (TRIAL, CIJ-CH, SFR) saluent également cette disposition mais posent la question de savoir s'il faut prévoir un renvoi au Guide interprétatif du CICR sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire.

Réserves:

Le lien avec la Suisse doit être clarifié (ZH, SFR). Les limites territoriales de l'application de l'art. 6 ne sont pas suffisamment précises (CICR).

Pour trois participants, le projet de loi doit prévoir une définition exhaustive de la notion de «participation directe» (FDP, APRED, CICR). De plus, le projet ne définit pas ce qu'on entend par «activité *en relation avec* une participation directe aux hostilités» (CICR). Ces lacunes sont problématiques sous l'angle du principe «nullum crimen sine lege».

Un participant (SGV) critique la formulation «hostilités imminentes», la jugeant trop imprécise. Une entreprise privée estime trop vagues les termes «met à disposition du personnel de sécurité» figurant à l'al. 3, let. d.

Un participant (Les Verts) estime qu'il serait préférable de recourir au critère de l'armement comme le prévoit le droit norvégien, ou de limiter l'équipement du personnel de sécurité aux armes qui ne nécessitent pas d'autorisation en droit suisse.

Art. 7 Violation des droits de l'homme

Approbation:

Huit participants approuvent la disposition (AR, BE, BS, GE, GR, LU, PDC, USS).

Réserves:

Cinq participants (BS, APRED, TRIAL, CIJ-CH, CICR) critiquent la notion de «graves violations des droits de l'homme», au motif qu'elle est peu précise. Une organisation (ONU) estime que cette notion doit être précisée, en ce sens que les droits visés à l'art. 7 correspondent aux obligations de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme et non aux obligations de l'Etat du lieu d'exécution de l'activité.

Deux participants (CICR, une entreprise privée) critiquent la notion de «prestation de sécurité liée à de graves violations de droit de l'homme» au motif que le terme «liée» est trop vague. De plus, l'art. 4 ne définit pas de manière exhaustive la notion de «prestation de sécurité». Ces incertitudes par rapport aux actes matériels couverts par l'interdiction sont problématiques au regard du principe «nullum crimen sine lege» (art. 19).

Rejet:

Deux participants rejettent la notion de «graves violations des droits de l'homme» (SFR, PS). Ils considèrent qu'une relativisation des droits de l'homme ne se justifie pas. Un participant (PS) demande de remplacer les termes utilisés par «die mit einer Verletzung der Menschenrechte verbunden sind» (...*liée à des violations des droits de l'homme*).

Art. 8 Obligation de respecter le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées

Approbation:

Un participant (USAM) approuve l'art. 8. Un parti (PS) propose d'y apporter la précision suivante: «Einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und Gute Praktiken gemäss Montreux-Dokument sowie gesetzliche Bestimmungen der Schweiz, die weiter gehen als der Verhaltenskodex, haben Vorrang» (*Les obligations juridiques internationales pertinentes et les bonnes pratiques définies dans le Document de Montreux qui sont plus sévères que le code de conduite ont la primauté*).

Réserves:

Selon un participant (GSsA), une telle disposition donnerait une légitimité supplémentaire à des entreprises de sécurité telles que AEGIS.

Pour deux participants (ONU, CETIM), il est contradictoire de prévoir une obligation de respecter le code de conduite sans une obligation d'y adhérer.

Une entreprise privée fait valoir que l'obligation de respecter le code de conduite ne doit s'appliquer qu'aux entreprises offrant des prestations relevant du mercenariat.

Trois participants (TRIAL, CIJ-CH, SFR) se demandent s'il est opportun de prévoir une obligation de respecter un instrument qui a été élaboré par les entreprises de sécurité. Le projet devrait plutôt mettre en œuvre les recommandations du Document de Montreux (SFR).

Rejet:

Un participant (Les Verts) rejette la disposition, estimant qu'elle instaurerait une nouvelle base légitimant l'activité d'entreprises de sécurité comme AEGIS .

Art. 9 Obligation de déclarer

Approbation:

Le système de déclaration est approuvé par neuf participants (GE, LU, OW, UR, ZG, PDC, USS, Centre patronal, APRED).

Réserves:

Huit participants (FR, JU, NE, VD, VS, Humanrights.ch, TRIAL, CIJ-CH) font part de leur préférence pour un système d'autorisation. La Suisse devrait mettre en œuvre le Document de Montreux dont elle a été l'initiatrice et qui recommande la mise en place d'un système d'autorisation (TRIAL, CIJ-CH, Humanrights.ch).

Quatre participants (Les Verts, GSsA, TRIAL, CIJ-CH) estiment que l'obligation de déclarer est définie de manière trop large. Il faut également préciser si l'activité peut débuter ou si elle doit être suspendue (APRED, PS).

Deux participants critiquent cette obligation ; le premier estime qu'elle va trop loin (VSSU) le second redoute qu'elle n'entrave la concurrence, du fait du temps que prendrait l'examen de la déclaration, et qu'elle peut être assimilée en réalité à une forme d'autorisation (BAPSC).

Deux entreprises privées souhaitent que le champ d'application soit limité de sorte que la déclaration ne porterait, dans le cas des holdings, que sur la nature du contrôle exercé, et que les entreprises qui ne font que commercialiser des systèmes de sécurité en seraient exclues.

Il conviendrait de préciser à partir de quel moment l'entreprise de sécurité peut exercer l'activité déclarée (APRED).

Rejet :

Deux participants (PS, SFR) rejettent le système de déclaration et demandent l'introduction d'un système d'autorisation.

Un participant (USAM) fait valoir que le système de déclaration prévu aux art. 9 à 11 limite la liberté économique sans respecter le principe de proportionnalité. Il propose de prévoir une obligation pour les entreprises de sécurité privées de déclarer leurs activités et de leur accorder une «autorisation automatique» si elles ont adhéré à un code de conduite.

Art. 10 Communication de l'autorité compétente

Réserves:

Un participant (AG) approuve la disposition, tout en se demandant s'il ne serait pas plus judicieux, du point de vue de la cohérence des procédures, de prévoir une décision de constatation pouvant faire l'objet d'un recours, telle qu'on la trouve dans la procédure administrative.

Rejet:

Le délai de 14 jours est insuffisant. Il conviendrait de prévoir un délai d'un mois (PS, TRIAL, CIJ-CH).

Pour une entreprise privée, le fait que l'autorité ne rende pas de décision dans chaque cas d'espèce est contraire aux besoins de sécurité juridique des entreprises de sécurité privées. De plus, le droit pour une entreprise d'exiger une décision en constatation si elle conteste l'interdiction de son activité en vertu des art. 6 ou 7, est douteux voire contraire au droit pénal (cf. page 31 du rapport explicatif), surtout par rapport aux sanctions pénales (art. 19 du projet de loi).

Art. 11 Procédure d'examen

Approbation:

Un participant (PS) approuve l'absence de délai pour la procédure d'examen.

Réserves:

Cinq participants (VD, FR, NE, JU, VS) demandent que l'examen de l'autorité ne porte pas seulement sur les prestations mais aussi sur le personnel de sécurité. Il faut de plus prévoir une consultation des autorités cantonales.

Quatre participants (APRED, TRIAL, CIJ-CH, une entreprise privée) se demandent si l'activité soumise à examen peut continuer de s'exercer pendant ce dernier ou si elle doit être interrompue, et déplorent le manque de précision à cet égard.

Rejet:

Un participant (UDC) demande de supprimer l'art. 11. Il craint que la procédure d'examen ne soit au final utilisée pour légitimer l'activité en question. L'UDC estime que la LPSP devrait se limiter à formuler des interdictions.

Art. 12 Interdiction par l'autorité compétente

Approbation:

Sept participants (GE, BE, GR, LU, ZG, PDC, USS) approuvent le régime d'interdictions et en particulier l'interdiction par l'autorité compétente (GE, ZG).

Réserves:

Cinq participants (VD, FR, NE, JU, VS) sont d'avis que l'art. 12 doit expressément prévoir que les activités sont interdites de par la loi.

Un participant (ONU) juge nécessaire de préciser la distinction entre «acteurs étatiques» et «acteurs non étatiques».

Une entreprise privée critique la portée de l'interdiction, craignant que celle-ci puisse être assimilée, dans le cas des sociétés holdings, à une interdiction générale d'activité.

Rejet:

Un participant (UDC) demande de supprimer l'art. 12. La disposition pourrait laisser penser que l'autorité compétente considère inoffensives les activités qui ne sont pas soumises à interdiction. Cela pourrait donner l'impression que la Suisse approuve les activités en ques-

tion et s'avérer problématique du point de vue de la politique de la neutralité. C'est pourquoi la LPSP devrait se limiter à un régime d'interdictions.

Art. 13 Autorisation à titre exceptionnel

Réserves:

Trois participants (PS, TRIAL, CIJ-CH) font valoir que l'art. 13 ne doit pas autoriser des activités interdites par la loi (art. 6 ou 7). Cette disposition devrait être complétée comme suit: «Für Tätigkeiten, die gemäss Art. 6 und 7 verboten sind, können unter keinen Umständen Ausnahmegewilligungen gewährt werden» (*Aucune exception n'est possible pour les activités interdites au sens des art. 6 et 7*). Il conviendrait également de préciser si le Conseil fédéral peut autoriser des activités contraires aux droits de l'homme et au droit international humanitaire qui ne sont pas interdites par les art. 6 et 7 (TRIAL, CIJ-CH). Un participant (ONU) propose que l'art. 13 se réfère au but énoncé à l'art. 1, let. d, du projet de loi.

Un parti (UDC) estime qu'il faudrait exclure les Gardes suisses du champ d'application de la loi.

Rejet:

Un participant (CICR) rappelle que les normes du droit international humanitaire et des droits de l'homme sont des normes impératives. Le Conseil fédéral ne devrait donc pas autoriser des activités contraires au but énoncé à l'art. 1, let. d, du projet de loi.

Art. 14 Coordination

Réserves:

Deux participants (CETIM, ONU) déplorent le manque de clarté de l'article. Comme le montrent les expériences réalisées dans d'autres pays, les dispositions adoptées sur les entreprises de sécurité privées s'avèrent peu efficaces lorsqu'il y a conflit de compétences.

Art. 15 Obligation de collaborer

Réserves:

Un participant (Humanrights.ch) souhaiterait l'adoption d'un mécanisme de contrôle plus efficace, à l'image de celui proposé dans le Document de Montreux.

Une entreprise privée estime que, dans le cas des sociétés holdings, l'obligation de collaborer ne s'applique qu'aux informations relatives aux participations que celles-ci détiennent.

Art. 16 Compétences de contrôle de l'autorité

Réserves:

Un parti (PS) propose d'ajouter un al. 3 précisant la chose suivante: «Für Kontrollen im Einsatzgebiet kann die zuständige Behörde mit dem schweizerischen Aussennetz und internationalen Organisationen zusammenarbeiten sowie sachverständige und vertrauenswürdige Nichtregierungsorganisationen beiziehen» (*Pour les contrôles qu'elle effectue dans la zone d'intervention, l'autorité compétente peut coopérer avec le réseau extérieur suisse et des organisations internationales et faire appel à des organisations non gouvernementales compétentes et dignes de confiance*).

Deux participants (PLR, VSSU) estiment que les mesures de contrôle vont trop loin.

Art. 17 Traitement des données personnelles

Pas de remarques.

Art. 18 Sanctions administratives

Approbation :

Deux cantons (BE, BS) approuvent le régime des sanctions administratives et en particulier l'art. 18 al. 3.

Réserves :

Cinq participants (VD, FR, NE, JU, VS) estiment que la loi devrait également prévoir des sanctions administratives en cas de violation des « autorisations » ou des conditions légales, au motif que les sanctions administratives peuvent être plus rapidement mises en œuvre que les sanctions pénales.

Une entreprise privée estime qu'il s'agit de sanctions de nature pénale et que le principe de proportionnalité n'est pas respecté.

Art. 19 Sanctions pénales

Réserves concernant les éléments constitutifs de l'infraction :

Trois participants (AEGIS, APRED, CICR) considèrent que l'art. 19 ne respecte pas le principe de légalité et le principe nulla poena sine lege, puisque le projet de loi ne définit pas les notions de « participation directe aux hostilités » et de « graves violations des droits de l'homme ». Ce problème se pose également par rapport aux « activités en relation avec une participation directe aux hostilités » (art. 19, let. b) et aux « activités liées à des violations des droits de l'homme » (art. 19, let. c), la notion de « prestation de sécurité » n'étant du reste pas définie de manière exhaustive (CICR).

Un canton (ZH) demande qu'il soit précisé dans la loi que la participation directe aux hostilités doit avoir un lien avec la Suisse.

Une organisation (APRED) regrette que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions pénales en cas de violation d'autres droits fondamentaux.

Une entreprise privée estime que l'art. 19 ne saurait s'appliquer aux sociétés holdings, notamment en ce qui concerne les infractions commises par négligence.

Réserves concernant la peine comminatoire :

Un participant (USS) considère que des sanctions sévères sont une condition sine qua non ; la question de savoir si une peine maximale de trois ans est suffisante doit être jugée au regard du droit pénal. Une organisation (Humanrights.ch) estime qu'il faut prévoir des peines dissuasives.

Quatre participants (GSsA, CETIM, PS, Humanrights.ch) considèrent que la peine comminatoire est trop faible. Une organisation (GSsA) demande la réclusion à vie, comme le prévoit le CPM. Un parti (PS) propose de prévoir une sanction pénale de cinq ans.

Réserves concernant les droits des victimes :

Pour trois participants (Les Verts, PS, APRED), il faudrait prévoir un mécanisme de plainte pour les victimes.

Réserves concernant le for pénal :

Un participant (APRED) estime que la loi est vidée de sa substance si le droit pénal ne s'applique pas aux employés d'une entreprise de sécurité privée commettant des infractions à l'étranger. Deux participants (GSsA, PS) proposent de prévoir un for pénal en faveur des autorités judiciaires suisses. Selon une organisation (Humanrights.ch), le principe d'universalité devrait s'appliquer. Enfin, le droit pénal suisse devait s'appliquer en coordination avec le droit du lieu de commission de l'infraction (APRED).

Réserves concernant le concours avec d'autres dispositions pénales :

Deux participants (AG, ZH) demandent que le concours avec d'autres dispositions du droit pénal militaire soit examiné, notamment en ce qui concerne les sanctions prévues (art. 92, 94 CPM, art. 300 CP). Selon une organisation (ONU), il faut vérifier si les sanctions de l'art. 19 se cumulent avec d'autres sanctions pénales.

Rejet :

Un participant (SFR) demande de modifier la section 5 dans son entier au motif que les sanctions prévues sont inoffensives et d'examiner s'il est nécessaire de prévoir une collaboration avec la Cour pénale internationale.

Art. 20 Infractions à l'obligation de déclarer, à l'obligation de s'abstenir ou à une interdiction de l'autorité

Réserves :

Un participant (USS) considère qu'une peine comminatoire d'un an est insuffisante.

Selon une entreprise privée, les holdings ne sont pas en mesure de fournir des renseignements sur les activités de leurs filiales.

Art. 21 Contraventions à l'obligation de collaborer

Réserves :

Selon une organisation (VSSU), la peine prévue est disproportionnée.

Selon une entreprise privée, les holdings ne sont en mesure de fournir des renseignements que sur leurs activités.

Art. 22 Infractions dans les entreprises

Réserves :

Une entreprise privée estime, dans le cas des sociétés holdings dont les organes dirigeants ne comprennent aucun membre lié à une de ses filiales étrangères et qui n'emploient pas de personnel, que les dispositions pénales prévues aux art. 19 à 21 ne pourraient s'appliquer personnellement qu'aux membres d'un conseil d'administration agissant sur mandat.

Art. 23 Juridiction fédérale

Approbation :

Un canton (AG) approuve que la compétence soit attribuée à une juridiction fédérale.

Art. 24 Entraide administrative en Suisse

Réserves :

Selon une organisation (ONU), la notion «d'office ou sur demande» doit être clarifiée. Il faut prévoir une obligation de communiquer.

Art. 25 Entraide administrative entre autorités fédérales et autorités étrangères

Pas de remarques.

Art. 26 Tâches de protection

Réserves :

Six participants (VD, FR, GE, NE, JU, VS) demandent que le droit cantonal soit réservé. De plus, il y a lieu de prévoir une disposition sur l'identification du personnel de sécurité.

L'al. 2 doit préciser que la coordination doit avoir lieu non seulement avec le DDPS, mais aussi avec le DFAE et le DFE (APRED).

Art. 27 Exigences concernant les entreprises

Réserves :

Un canton (AG) s'interroge sur l'attitude à adopter à l'égard d'une entreprise de sécurité privée dont le siège se situe dans un canton qui ne soumet pas la fourniture de prestations de sécurité à autorisation.

Un participant (ONU) est d'avis que l'art. 27 doit également prévoir que l'entreprise de sécurité ne doit pas avoir d'antécédents en matière de violation des droits de l'homme.

Une organisation (CETIM) critique la réserve prévue à l'art. 27, let. f concernant l'obligation de conclure une assurance responsabilité civile.

Rejet:

Un canton (AG) fait valoir que l'exigence relative à la conclusion d'une assurance responsabilité civile ne devrait pas être liée aux frais que celle-ci entraîne, mais uniquement à l'ampleur du risque, qu'il convient d'assurer de manière appropriée. Il estime qu'il ne faudrait pas renoncer à cette condition.

Art. 28 Formation du personnel de sécurité

Réserves :

Six participants (VD, FR, GE, NE, JU, VS) considèrent que la formation du personnel de sécurité doit également porter sur l'usage de la force physique, de moyens auxiliaires et d'armes comme le prévoit l'art. 12 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par la Confédération (RS 124). Le personnel de sécurité doit également être formé sur la protection des femmes et des enfants (ONU).

Quatre participants (PS, CETIM, TRIAL, CIJ-CH) se montrent critiques par rapport aux exceptions prévues à l'al. 2. Seul le Conseil fédéral devrait pouvoir les accorder (PS).

Art. 29 Usage de la contrainte et de mesures policières

Réserves :

Un canton (GR) juge problématique la délégation de l'usage de la contrainte et de tâches de police à des services de sécurités privés. Même si la répartition des tâches telle que la prévoit le projet semble conforme aux exigences de l'Etat de droit et que l'Etat peut avoir un intérêt légitime à confier certaines de ses tâches à des privés, il importe de faire preuve de la plus grande retenue dans la délégation des mesures policières, mais aussi de l'usage de la contrainte.

Deux organisations (TRIAL, CIJ-CH) considèrent que l'usage de la contrainte et de mesures policières ne devrait pas être autorisé, dans la mesure où il s'agit d'une tâche exclusivement liée à la souveraineté de l'Etat.

Rejet :

Un participant (PS) rejette le transfert de compétences de puissance publique à des entreprises de sécurité privées et propose de préciser expressément dans la loi que les entreprises de sécurité privées ne détiennent pas de compétences de puissance publique. Dans des situations d'urgence, le Conseil fédéral peut en dernière extrémité prévoir des exceptions limitées dans le temps pour autant qu'un intérêt public prépondérant le justifie.

Art. 30 Usage d'armes

Pas de remarques.

Art. 31 Dispositions d'exécution

Réserves :

Quatre participants (CETIM, ONU, APRED, une entreprise privée) regrettent que l'autorité compétente ne soit pas déterminée au niveau de la loi.

Deux participants (Les Verts, GSsA) considèrent que l'autorité compétente doit être le DFAE et non le Seco jugé peu compétent dans le domaine de l'exportation du matériel de guerre.

Art. 32 Dispositions transitoires

Pas de remarques.

Art. 33 Référendum et entrée en vigueur

Pas de remarques.