

Les possibilités d'engagement de l'armée suisse

Autor(en): **Schröter, François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **169 (2003)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-68634>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les possibilités d'engagement de l'armée suisse

Quelques faits et réflexions

Der Autor zeigt im folgenden Artikel auf, welches die Möglichkeiten eines Armeeeinsatzes in der Schweiz zur Unterstützung der Polizei sind. Er kommt dabei zuerst auf die verschiedenen Typen von Einsätzen zu sprechen und stellt sie anschliessend dem juristischen Rahmen kritisch gegenüber. Zu guter Letzt betrachtet der Autor die Ordnungsdienste im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention. ag

François Schröter

Le présent article ne reflète que l'opinion de son auteur

■ Suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral a accédé à plusieurs demandes cantonales d'appui dans leurs tâches de **protection de locaux diplomatiques et consulaires ainsi que d'organisations internationales**, de sorte que l'armée est l'un des acteurs clés du dispositif mis en place dans notre pays pour assurer la sécurité publique face aux menaces terroristes potentielles.

A **Berne**, ce sont des militaires en service long qui secondent la police municipale de la ville de Berne dans ses tâches de protection des représentations diplomatiques étrangères (opération «GEPARD»).

A **Genève**, ce sont des gardes-fortifications qui prêtent main-forte à la police cantonale genevoise et au corps des gardes de sécurité diplomatiques afin d'assurer la protection des représentations diplomatiques et des organisations internationales (opération «SÉCURITÉ»).

Les engagements de l'armée

Durant les années passées, la troupe et les gardes-fortifications ont été régulièrement engagés en soutien de polices cantonales ou communales. Il faut d'ailleurs faire le constat que le soutien aux cantons de Genève et de Berne pour la protection des représentations diplomatiques et consulaires étrangères ainsi que des organisations internationales est devenue une **tâche quasi permanente**. De tels engagements se déroulent en effet depuis 1995. En 1999, à la demande des cantons de Berne et de Genève, l'armée avait même été engagée pendant près d'une année à hauteur d'un millier d'hommes afin de garder une quarantaine de lieux sensibles, notamment des représentations diplomatiques et consulaires (opération «CRONOS»). A l'époque déjà, il s'agissait de répondre à une menace de nature terroriste (vague d'actes de violence du PKK à travers l'Europe suite à l'arrestation de son chef, Abdullah Öcalan).

■ Lors d'événements spéciaux de **portée nationale ou internationale**, des

renforts militaires sont mis à disposition des cantons concernés. Pensons notamment aux engagements accomplis à l'occasion du World Economic Forum de Davos en 2000 et en 2001, du Sommet mondial pour le développement social en 2000 à Genève (engagement «UNGASS»), ou, en 1997, du Congrès sioniste mondial de Bâle (opération «ZIKOBA»).

■ L'armée est également engagée en **soutien du corps des gardes-frontières** (opération «LITHOS»). Depuis 1997, des membres du corps des gardes-fortifications, à l'occasion renforcés ou relayés par des engagements de milice (juillet 1999) ou par des élèves de l'école des sous-officiers de carrière de Hérisau (juin 1998), prêtent main-forte aux gardes-frontières.

■ A l'étranger, les gardes-fortifications ont été amenés à assurer la **protection de locaux diplomatiques suisses**, à Moscou (1998) et à Alger (opération «AIGLE», en cours). Ces engagements ont ceci de particulier qu'ils sont effectués non en soutien d'organes de police cantonaux, mais au profit direct de la Confédération, en assurant la protection d'ambassades sises dans des pays en proie à une grande insécurité, qu'elle soit de nature terroriste ou criminelle.

■ En matière de soutien aux organes de police cantonaux (et communaux), le tableau ne serait enfin pas complet si l'on omettait les fréquents engagements de l'armée pour des tâches auxiliaires, notamment en matière de **circulation routière**, certes pas essentielles mais fort utiles et appréciées, comme dans le cadre d'EXPO.02.

De tels engagements permettent de libérer les polices civiles de tâches de routine pour qu'elles puissent mieux se consacrer à des missions plus délicates. Indirectement, ces engagements contribuent donc bel et bien à une meilleure efficacité des organes de police civils.

Le cadre légal

■ Au **niveau constitutionnel**, il faut tout d'abord citer l'article 57, qui donne le cadre général de la répartition des compétences entre Confédération et cantons en matière de sécurité: «1. La Confédération et

les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. 2. Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.»

Quant au rôle spécifique de l'armée en matière de sécurité intérieure, l'article 58 al. 2 de la Constitution fédérale prévoit que l'armée «apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception». Ce même alinéa ajoute toutefois que «[l]a loi peut prévoir d'autres tâches». Pour ce qui est de la mise sur pied, l'alinéa 3 de cette même disposition déclare que celle-ci «relève de la compétence de la Confédération».

La Constitution attribue au Conseil fédéral de larges pouvoirs en matière de sécurité intérieure. Selon l'article 185 al. 2, le Conseil fédéral «prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure». Le troisième alinéa de cette disposition précise qu'«[i] peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.» Enfin, l'alinéa 4 poursuit en déclarant que «[d]ans les cas d'urgence, [le Conseil fédéral] peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.»

■ Au **niveau législatif**, les bases légales sont fournies par une série de dispositions de la **Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire** du 3 février 1995 (LAAM).¹

Ce sont les articles 67 *Service d'appui au profit des autorités civiles* et 83 *Service d'ordre* qui, pour l'objet qui nous occupe, constituent les dispositions essentielles de cette loi.

Selon l'article 67 al. 1, «[d]es troupes peuvent fournir une aide aux autorités civiles qui le demandent» (1) «afin de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection» (lit. b) (2) «afin d'accomplir d'autres tâches d'importance nationale» (lit. e). L'aide de l'armée ne sera accordée, dit l'al. 2, «que si les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps.»

Selon l'article 83 al. 1, «[d]es troupes peuvent être engagées pour le service d'ordre lorsque les moyens des autorités civiles ne suffisent plus pour faire face à des menaces graves contre la sécurité intérieure.»

Deux remarques s'imposent tout de suite: (1) Dans tous les cas, il appartient aux autorités civiles, fédérales ou cantonales, de

formuler la demande d'aide; il n'est pas prévu «d'aide spontanée» de l'armée en la matière. (2) Le régime de subsidiarité institué est passablement rudimentaire: Pour le service d'appui aux autorités, il suffit que manquent soit des effectifs, soit du matériel ou encore que les autorités civiles soient tout simplement prises de court devant une situation donnée, quelles que soient les raisons d'un tel état de fait, pour que l'armée soit appelée à faire suite à la demande qui lui est adressée. Pour le service d'ordre, la loi parle de «moyens des autorités civiles qui ne suffisent plus», et de service d'ordre qui est «ordonné» par les autorités civiles. Rien n'est par contre dit de la disponibilité de l'armée, qui est censée être «toujours prête».

Il faut également mentionner la **Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure** du 21 mars 1997 (LMSI)², qui organise toute une série de mesures destinées à prévenir les «dangers liés au terrorisme, au service de renseignement prohibé et à l'extrémisme violent» (art. 2 al. 1). La LMSI traite notamment des responsabilités respectives et de la collaboration entre les différents départements et offices fédéraux ainsi qu'entre Confédération et cantons en matière de sûreté intérieure; elle rappelle que la protection de certains étrangers (diplomates, chefs d'Etat, ministres, etc.), ainsi que des ambassades, des consulats et des organisations internationales est une obligation qui relève du droit international.

■ Au niveau infralégal, trois **ordonnances d'exécution** règlent l'engagement de l'armée en appui des autorités civiles pour des tâches de police:

(1) L'**Ordonnance sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière** (OSPF)³ «règle le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière, en vue d'appuyer le Corps des gardes-frontière et la police» (art. 1). L'armée peut se voir confier les missions suivantes: (a) la surveillance de la frontière du pays, (b) la protection des gardes-frontières aux postes-frontières ainsi que sur le terrain (c) d'autres missions analogues.

(2) L'**Ordonnance sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens** (OPPB)⁴ «règle le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens devant être particulièrement protégés, en vue d'appuyer la police civile» (art. 1). Les missions couvertes par cette ordonnance sont les suivantes: (a) la protection d'ouvrages, (b) la protection de conférences, (c) la protection de personnes, (d) l'escorte, et (e) d'autres missions de nature analogue (art. 2 al. 1).

(3) L'**Ordonnance sur le recours à la troupe pour assurer le service d'ordre** (OSO)⁵ règle, comme son nom l'indique, «le recours à la troupe en vue d'appuyer les

autorités civiles durant le service d'ordre» (art. 1 al. 1).

Ces trois ordonnances couvrent des missions qui toutes, le cas échéant, peuvent s'inscrire dans un dispositif de prévention contre une menace terroriste.

Elles contiennent une série de dispositions identiques. L'une d'entre elles, essentielle, prévoit que dans tous les cas «**[L]a troupe ne peut intervenir que pour exécuter les missions pour lesquelles elle dispose tant de l'instruction que de l'équipement appropriés**» (art. 2 al. 2 OSPF et OPPB, art. 2 al. 3 OSO).

Les questions de **procédure** sont réglées de manière similaire. A chaque fois, l'autorité principalement en charge de la mission de maintien de l'ordre (gouvernement cantonal ou département fédéral concerné) doit adresser sa demande au Conseil fédéral, qui, en coordination avec les instances militaires concernées (DDPS, Etat-major général, Forces terrestres, etc.), prend les décisions qui s'imposent.

Dans tous les cas, le Conseil fédéral nomme le **commandant** de la troupe engagée, et, quelle que soit la nature de l'engagement, la répartition des responsabilités est identique: «1. L'autorité civile est responsable de l'intervention de la troupe. 2. Le commandant est responsable de la conduite de la troupe.»⁶ Quelle que soit la situation, l'armée est donc toujours sous la responsabilité des autorités civiles lorsqu'elle exécute une tâche de nature policière en leur faveur.

Quant aux **troupes qui peuvent être engagées**, la situation est la suivante: Le recours à des recrues est dans tous les cas rigoureusement exclu. Par contre, alors que l'OSPF et l'OPPB n'apportent pas de restrictions quant au choix des troupes engagées – ce qui fait qu'il n'est pas exclu que des artilleurs ou des génistes en cours de répétition se retrouvent appelés à monter la garde devant une ambassade –, l'article 2 OSO déclare que «[s]ont formés et engagés, pour assurer le service d'ordre, la police militaire et le Corps des gardes-fortifications». Cette disposition poursuit en déclarant que ce n'est que «[d]ans le cas d'une situation d'urgence concrète et grave [et] avec l'approbation du Conseil fédéral [que] d'autres troupes [...] peuvent être formées pour assurer le service d'ordre».

On aura noté le message et les nuances: Seuls les CGF et la police militaire sont présumés correctement instruits et équipés pour le service d'ordre; d'autres troupes ne peuvent être formées – et le texte, de manière assez troublante, ne dit encore rien de leur engagement – que dans des cas exceptionnels et avec le consentement exprès du Conseil fédéral.

Pour ce qui est de l'instruction des troupes engagées, il faut enfin mentionner l'**Ordonnance concernant l'instruc-**

tion de la troupe en cas d'engagements de police du 14 avril 1999⁷, un texte dont l'incidence pratique ne doit pas être surestimée.

Les pouvoirs de police de l'armée

Quant aux principes applicables en matière de pouvoirs de police et de recours aux armes, les trois ordonnances dont nous venons de voir brièvement les caractéristiques principales renvoient toutes à l'**Ordonnance concernant les pouvoirs de police de l'armée** du 26 octobre 1994 (OPoA)⁸.

L'OPoA traite d'une grande variété de questions. Elle définit notamment les différentes **mesures policières de contrainte** auxquelles la troupe est susceptible d'avoir recours, comme l'arrestation, l'interrogatoire, la fouille, le contrôle et le séquestre d'objets, les contraintes physiques ainsi que, last but not least, le recours aux armes.

En pratique, c'est la question du **recours aux armes** qui soulève le plus de difficultés. On ne peut guère imaginer qu'un usage d'armes qui causerait des blessures ou un décès n'ait pas de retentissement médiatique et politique. C'est déjà le cas lorsque c'est un corps de police civil qui est à l'origine d'un tir; s'il s'agit de l'armée, l'incident aura à l'évidence une visibilité encore décuplée.

En pratique également, dans le cadre d'un appui aux autorités civiles, notamment en cas de menace terroriste, il faut d'emblée envisager l'éventualité de devoir recourir aux armes, et s'y préparer de manière réaliste. Si l'armée est appelée à soutenir les autorités civiles, c'est que les moyens de celles-ci sont épuisés et qu'il s'agit d'intervenir dans une situation au moins potentiellement délicate.

C'est donc la question de l'usage des armes en relation avec le droit à la vie, parce que c'est de loin la question la plus sensible, tant d'un point de vue juridique que politique, qui sera examinée.

Le recours aux armes et le droit à la vie: généralités

«**Tout être humain a droit à la vie**», proclame l'article 10 al. 1 de la Constitution.

«Celui qui aura intentionnellement tué une personne sera puni de la réclusion pour cinq ans au moins», déclarent en écho l'article 111 du code pénal civil (CPS)⁹ et l'article 115 du code pénal militaire (CPM)¹⁰.

De manière générale, seuls sont justifiables, aux yeux du droit pénal, les actes ordonnés par un devoir de fonction, l'exercice de la légitime défense, ainsi que les actes résultant d'un état de nécessité.¹¹

En matière de recours aux armes, les articles 16 et 17 de l'Ordonnance sur les pouvoirs de police de l'armée fixent toute une série de règles qui, fondamentalement, reprennent les principes applicables aux organes de police civils qui sont contenus dans le code pénal, précisés par la jurisprudence du Tribunal fédéral et repris dans les différentes législations cantonales en matière de police.¹²

L'art. 16 al. 1 OPoA pose deux principes de base: «Le recours aux armes doit être un **moyen ultime**. Chaque usage doit être **proportionné aux circonstances**.»

A ce stade, la **question fondamentale** qui se pose est de savoir si, pour ce qui est du droit à la vie, les différents textes applicables aux engagements de police de l'armée sont conformes aux **exigences** posées par **l'instrument le plus essentiel de notre ordre juridique en matière de droits fondamentaux**, la **Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)**.

Le droit à la vie

La Suisse a adhéré à la CEDH en 1974.

Ses dispositions priment sur toutes les dispositions constitutionnelles et légales suisses, et les enseignements que l'on peut tirer de la jurisprudence de la **Cour européenne des droits de l'homme** – le tribunal international qui, chargé de mettre en œuvre la CEDH, peut être saisi par tout individu qui allègue que ses droits ont été violés par un acte imputable à l'Etat, pour autant qu'il ait épuisé toutes les voies de droit offertes au niveau national – doivent obligatoirement être traduits dans les faits par tous les Etats parties et faire l'objet de mesures concrètes, législatives, judiciaires et organisationnelles.

Le **droit à la vie** est garanti par **l'article 2 CEDH**

Le sens de cet article est clair: **Il n'est pas permis d'infliger la mort intentionnellement**. Seuls les homicides qui résultent d'un recours à la force rendu **absolument nécessaire** pour atteindre l'un des résultats formulés aux lettres a) à c) de l'article 2 al. 2 ne seront pas considérés comme infligés en violation de la CEDH.

La CEDH range le droit à la vie parmi les droits dits **indérogeables**.

La **Cour européenne des droits de l'homme** a développé une jurisprudence très précise et extrêmement éclairante en matière de droit à la vie dans les opérations de maintien de l'ordre. En matière d'usage des armes à feu, un tout premier principe posé par la Cour est que **les règles sont identiques pour tous les agents de l'Etat**: Police et forces armées sont logées à la même enseigne.

Les conclusions de la Cour dans les deux

affaires précitées peuvent être résumées de la façon suivante:

■ **Un Etat n'a pas à céder face à une manifestation violente**; il a le droit, et même le devoir, vis-à-vis des tiers qui pourraient être menacés, de rétablir l'ordre.

La CEDH ne prescrit en aucun cas un Etat faible, démissionnaire.

■ Cela dit, **l'engagement des forces armées, tout d'ailleurs comme celui de la police, pour le maintien de l'ordre ne justifie en aucun cas l'utilisation d'armes de guerre pour rétablir l'ordre public**.

■ Le maintien de l'ordre lors d'une manifestation, fût-elle violente, requiert **l'usage de moyens proportionnés**. Il faut disposer d'une **panoplie de moyens** qui permettent d'atteindre le but recherché, à savoir le rétablissement de l'ordre public, sans violer le droit à la vie des manifestants: **matraques, boucliers et tenue appropriée, qui protège les hommes engagés, gaz lacrymogènes, canons à eau, balles en caoutchouc, véhicules spécialement équipés et résistant à des jets d'objets, etc.**

■ Il faut ensuite, sauf situation totalement inattendue, **disposer de suffisamment d'hommes**. On ne peut pas suppléer à un manque d'effectifs par un engagement «plus musclé».

■ L'engagement doit être planifié, préparé et conduit selon les règles de l'art. La troupe engagée doit notamment disposer de **règles d'engagement (ROE)** claires et qui ont été exercées préalablement.

■ Pour tout décès ou blessure, une **enquête officielle indépendante et approfondie** doit être conduite. Cette enquête doit être propre à déterminer si le recours à la force était ou non justifié et être en mesure de mener à l'identification et le cas échéant à la condamnation du ou des coupables.

■ Les **contraintes budgétaires** ne sont jamais acceptées par la Cour pour justifier un dispositif de maintien de l'ordre insuffisant.

Leçons et perspectives

La jurisprudence de la Cour doit nous interpeller.

La faiblesse chronique des effectifs des polices civiles est compensée depuis des années au cas par cas par des engagements dits subsidiaires de l'armée.

Nous avons vu quelles sont les exigences posées aux Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme en matière de recours aux armes. C'est en toutes circonstances un **comportement de professionnels** qui est attendu des forces de l'ordre, police et armée confondues. Les effectifs, l'équipement, l'instruction, la con-

duite doivent être en tous temps à la hauteur de la situation.

Le Conseil fédéral a tenu compte de ce point lorsqu'il a limité les troupes engagées pour le **service d'ordre** aux seuls **gardes-fortifications** et à la **police militaire**. Reste que l'effectif de ces unités est modeste. Concernant la police militaire, il faut en plus faire le constat qu'elle ne compte qu'un noyau professionnel restreint et que le reste des effectifs est constitué soit de policiers cantonaux ou communaux – et convoquer ces hommes n'accroît pas l'effectif total des forces de l'ordre disponibles dans le pays –, soit de gens qui ne sont pas des policiers professionnels, qu'il faut former durant de trop courtes périodes de CR. Nous ne nous étendrons enfin pas sur la possibilité laissée ouverte par l'article 2 OSO d'engager d'autres troupes.

Quant aux engagements de **protection d'ouvrages**, la jurisprudence de la Cour et l'observation de la réalité quotidienne doivent nous amener à réviser certaines idées reçues. La troupe engagée n'est pas toujours en mesure de limiter son engagement à la mission qu'elle a reçue. Un petit groupe de soldats en faction devant une ambassade peut soudainement être confronté à une manifestation violente. Face à une situation à laquelle ces hommes ne sont actuellement ni préparés ni équipés (pas de boucliers, de gaz lacrymogènes, etc.), quelle sera leur réaction? Ils ne pourront à l'évidence pas s'en tirer en expliquant à des manifestants en furie que leur mission se base sur l'OPPB et non sur l'OSO!

Anmerkungen

¹RS 510.10

²RS 120

³RS 513.72

⁴RS 513.73

⁵RS 513.71

⁶Art. 6 OSPF et OPPB, art. 5 OSO.

⁷RS 512.26

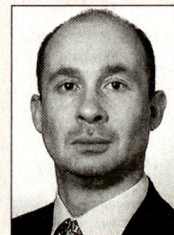
⁸RS 510.32

⁹RS 311.0

¹⁰RS 321.0

¹¹Art. 32–34 CPS et 25–26 CPM.

¹²Ces dispositions légales cantonales s'inspirent toutes d'un texte rédigé par la Conférence des commandants de polices cantonales de Suisse intitulé «Usage des armes à feu par la police.» ■



François Schröter,
Section du droit
international des
conflits armés,
État-major général,
3003 Berne.