**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse
**Band:** - (2007)
**Heft:** 4

**Artikel:** Le maintien de l'ordre public en Suisse
**Autor:** Suhner, Patrick
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-346718

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 13.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

Manifestation à Lausanne contre le G8

## Le maintien de l'ordre public en Suisse

**Patrick Suhner**

Officier de la gendarmerie vaudoise

### Qu'est-ce que le maintien de l'ordre ?

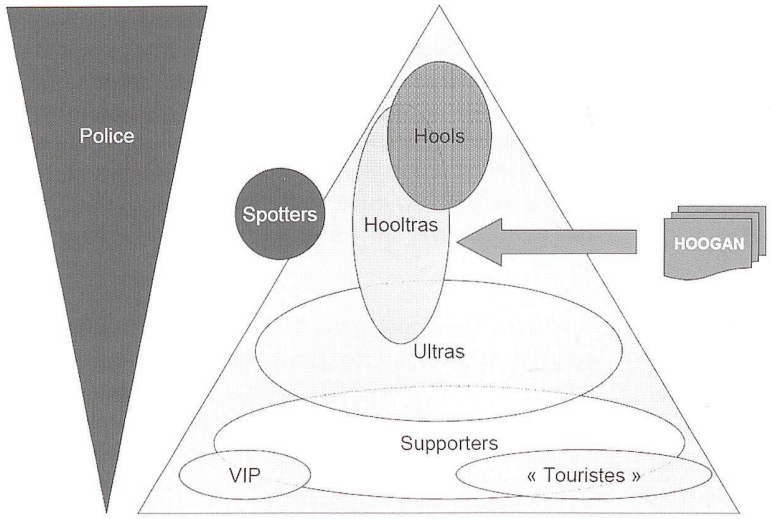
Le maintien de l'ordre est un domaine particulier de l'activité policière qui a trait à la gestion des manifestations. Face à une perturbation de l'ordre public, on peut distinguer trois niveaux de gradation :

- le service d'ordre
- le maintien de l'ordre et
- le rétablissement de l'ordre

Alors que le service d'ordre sert principalement à organiser l'espace public -par exemple lors d'une rencontre sportive ou de loisirs qui ne présente pas de risques particuliers-, le maintien de l'ordre -et *a fortiori* le rétablissement de l'ordre- implique une confrontation, bien que celui-ci ait pour premier objet de prévenir les troubles, afin de ne pas avoir à les réprimer. Toutefois, lorsque l'intervention de police devient nécessaire, celle-ci ne doit pas être génératrice de désordres encore plus grands.

Une des difficultés majeures de la gestion des foules est la diversité des types de manifestants, dont les intérêts et l'attitude peuvent changer en quelques instants. Ainsi, lors du Sommet du G8 à Evian, en juin 2003, la police s'est trouvée confrontée à Genève comme à Lausanne aux membres des « black blocks », soit des casseurs professionnels. La difficulté ne résidait pas dans la connaissance du phénomène, constaté et analysé depuis plusieurs années déjà, mais dans l'identification et l'interpellation des émeutiers, mobiles, pouvant changer d'apparence et se fondre dans une foule composée de pacifistes, d'opposants plus ou moins durs, d'opportunistes, d'observateurs officiels ou non, de curieux ou encore de représentants de la presse. Cette imbrication de différents types de populations pourra à nouveau être constatée en juin 2008 à l'occasion de l'Eurofoot qui se déroulera en Suisse et en Autriche, la présence de supporters « ultras » ou de hooligans déterminant l'intensité de la réponse policière (image 1: Typologie des foules).

Comme le précisent des documents pédagogiques de la gendarmerie mobile en France, les unités de maintien de l'ordre se voient affecter des missions qui différent en fonction du type d'adversaire auquel elles doivent faire face. À chaque mission correspond un mode d'action précis selon les degrés d'agressivité et/ou d'imprévisibilité de l'adversaire.

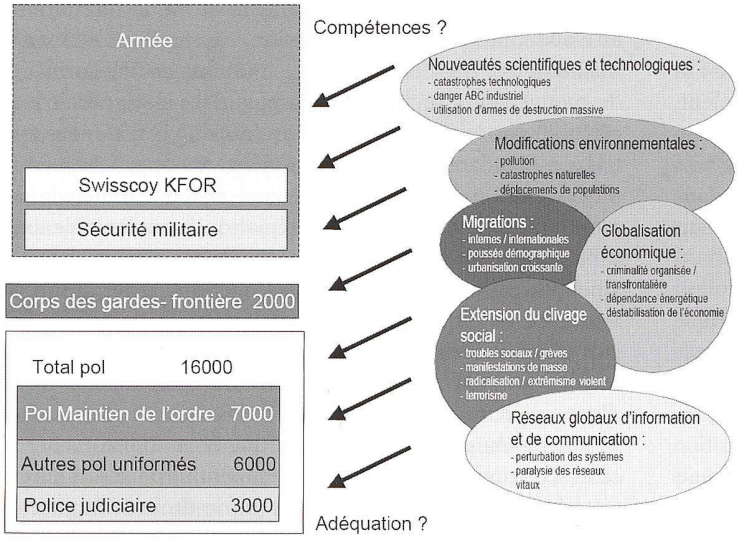



© Copyright Gendarmerie vaudoise – AB/ps

Image 1 : Typologie des foules (supporters)

### Analyse de la menace et maintien de l'ordre en Suisse

L'analyse stratégique de la menace en Suisse révèle la nécessité d'une action coordonnée sur les plans intérieurs et extérieurs. En effet, les dangers doivent être anticipés avant la pénétration des frontières, réelles ou virtuelles. Une analyse croisée de la menace




© Copyright Gendarmerie vaudoise – AB/ps

Image 2 : analyse des menaces / moyens

définie par la *Conduite Tactique XXI*[1] et les constatations faites au sein des corps de police mettent en évidence les risques suivants :

- Nouveautés scientifiques et technologiques : catastrophes technologiques, danger ABC industriel, utilisation d'armes de destruction massive ;
- Modifications environnementales : pollution, catastrophes naturelles, déplacements de populations ;
- Migrations : internes/internationales, poussée démographique, urbanisation croissante ;
- Globalisation économique : criminalité organisée/ transfrontalière, dépendance énergétique, déstabilisation de l'économie ;
- Extension du clivage social : troubles sociaux/grèves, manifestations de masse, radicalisation/extrémisme violent, terrorisme ;
- Réseaux globaux d'information et de communication : perturbation des systèmes, paralysie des réseaux vitaux.

Tous ces problèmes ont déjà touché ou peuvent toucher à l'avenir la Suisse, de manière isolée ou coordonnée, l'accumulation des risques ayant des conséquences graves sur la stabilité intérieure. Or, au moment où les autorités discutent de la possibilité de fusionner le Service de renseignement extérieur (militaire) et le Service d'analyse et de prévention (policier), aucune organisation ne dispose seule de l'accès à l'ensemble des renseignements relevants et ne peut donc faire face isolément à ces défis d'aujourd'hui et de demain.

Le constat de faiblesse concernant l'allocation et la coordination des moyens en matière de sécurité intérieure est encore plus parlant lorsque l'on compare les risques avec les moyens d'action. La Suisse dispose, pour contrer les menaces, de forces armées dont les effectifs ont été revus fortement à la baisse avec la réforme Armée XXI. Principalement formés aux tâches de défense du territoire, les militaires se sont cependant vus octroyé ces dernières années des missions nouvelles dans le domaine de la sécurité intérieure : garde d'ambassades, protection d'ouvrages lors de conférences internationales. L'armée suisse s'est également déployée au-delà des frontières, en particulier au Kosovo, dans le cadre de la promotion de la paix. L'action de l'armée face aux menaces intérieures s'est toutefois toujours limitée à des engagements subsidiaires, en appui aux autorités civiles.

Face à ces menaces, les actions décisives doivent être menées par le Corps des gardes-frontières dans le secteur frontalier et les forces de police civiles à l'intérieur du pays. Or, celles-ci ne disposent pas à l'heure actuelle d'effectifs suffisants pour traiter des évènements ponctuels de grande ampleur ou des troubles généralisés. Le nombre de policiers en Suisse, environ 16'000, est faible en proportion de la population de même qu'en comparaison internationale. De plus, moins de la moitié des policiers est équipée et formée pour des missions de maintien de l'ordre (image 2 : analyse des menaces/moyens).

Par le passé, des principes d'engagement différents entre Romands et Alémaniques pouvaient apparaître comme un problème. Cet obstacle a été en partie surmonté. Tout d'abord, les cantons se sont organisés depuis une dizaine d'années au niveau régional avec la création de structures concordataire, dont le Groupement de maintien de l'ordre romand (GMO), pour faire face aux événements majeurs. En termes de gestion des foules, il est vrai que la diversité des situations politiques locales influence les modèles de maintien de l'ordre, du « légalisme répressif » des villes alémaniques à un traitement plutôt basé sur la négociation et le principe d'opportunité en Suisse romande[2].

**Manifestation anti-G8 à Seattle**

Mais, il est également vrai que les pratiques ont tendance à s'égaliser, du fait de la collaboration de plus en plus importante entre polices, de la multiplication des opérations communes (World Economic Forum, Sommet d'Evian) ou encore de la généralisation de la violence. En effet, les pratiques locales étaient notamment dues à des réminiscences historiques, les manifestations autonomes du début des années 80 ayant été notablement plus dures dans les grandes villes alémaniques. Ces caractéristiques sociologiques n'ont cependant pas totalement disparues puisque les défilés du 1er mai produisent aujourd'hui encore davantage de troubles à Zurich, Berne et Bâle qu'à

1 *CT XXI*, p. 3-4.

2 Au sujet des pratiques policières dans le domaine du maintien de l'ordre en Suisse, lire l'article de Dominique Wisler, « Variation et impact des pratiques policières, Le cas de la Suisse », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure* N° 27, 1er trimestre 1997, p. 58-85.

Genève ou Lausanne. Il en va de même du phénomène hooligan, fortement développé outre Sarine.
Les pratiques coercitives de la police dans le domaine du maintien de l'ordre ont souvent fait dire à ses opposants que « la violence engendre la violence ». Si, face à un mouvement violent, il est vrai que des mesures répressives appliquées en prévention des troubles peuvent s'avérer efficaces, les pratiques policières « légalistes » ne sont pas le seul facteur à prendre à compte dans l'amplification ou l'élimination des troubles. Selon le chercheur Dominique Wiesler, « on ne peut extraire la manifestation du processus politique plus général dans lequel elle se produit et [...] il est dès lors très difficile d'attribuer à telle ou telle pratique policière une causalité dans l'émergence de violences »[3]. Dans le même ordre d'idée, l'existence d'appuis politiques n'est plus ni la garantie d'une manifestation pacifique, ni celle de l'absence de répression de la police, puisque des moyens d'intervention lourds (balles caoutchouc, camions pompes) sont désormais engagés y compris contre des membres des syndicats ou des agriculteurs bénéficiant pourtant de relais institutionnels forts, lorsque la situation dégénère et l'impose.
L'interaction entre police et manifestants révèle donc un fonctionnement complexe, influencé par une multitude de facteurs, dont on ne peut tirer des généralités. Certes, certaines études mettent en avant des facteurs dominant comme la fonction civilisatrice de la procédure d'autorisation, l'impact de la présence visible des forces de police ou encore l'identité des manifestants.
Toutefois, chaque évènement est différent quant à son origine, sa morphologie et son développement, nécessitant ainsi un mode d'action souple et adapté, entre négociation et répression, ce que les corps de police ont développé au niveau suisse avec le principe des 3 D : dialoguer, désamorcer, défendre.

## Forces armées et maintien de l'ordre

Certains trouveront surprenant de convoquer des références à Sun Tzu dans son ouvrage *L'Art de la Guerre* en parlant du maintien de l'ordre, pourtant lié à la gestion des troubles au sein de populations civiles. Cependant, il y a plus de 20 siècles, le penseur chinois exprimait déjà une distinction entre affaires civiles et militaires – autrement dit entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Guerre - lorsqu'il écrivait : « Normalement, lorsqu'il est fait usage de la force armée, le général reçoit d'abord les ordres du souverain »[4]. Il est donc question d'un mandat civil avant de se lancer dans des opérations dont Sun Tzu estime qu'elles doivent se dérouler comme suit : « Une fois que les troupes ont franchi les frontières, la responsabilité de la loi et du commandement incombe au général »[5]. Et plus loin « l'avance et le retrait de l'armée peuvent être soumis aux décisions prises par le général selon les circonstances. Il n'est de pire calamité que des ordres émanant du souverain qui siège à la cour »[6].

Dans l'ordre juridique suisse, où l'armée elle-même est soumise au mandat et au contrôle démocratiques qu'exercent les autorités civiles, les règles qui précèdent sont évidentes. De même, il est clair que la conduite d'opérations de maintien de l'ordre – dont nous avons vu ci-avant les implications politiques et sociales - n'est en aucun cas semblable à la conduite des opérations de guerre. Certes, le maintien de l'ordre nécessite d'importants effectifs et l'armée est l'organisation qui dispose de la plus grande masse critique. Cependant, l'institution militaire n'est, en Suisse, pas adaptée à la mission. Ne serait-ce les exemples malheureux, tirés de l'histoire, d'utilisation de l'armée lors de mouvements sociaux depuis plus d'un siècle, dont le plus célèbre reste la fusillade du 9 novembre 1932 à Genève, qui fit treize morts dans les rangs de manifestants de gauche, certaines analyses ont révélé que « la présence visible d'unités de police paramilitarisées [amplifiait] systématiquement les violences »[7], sans que l'on ait encore parlé de la troupe.
Quelques comparaisons entre les opérations de guerre et de maintien de l'ordre peuvent aisément illustrer la position sur la distinction des missions entre police et armée, dont la plus parlante est celle qui indique que la police n'a pas d'ennemi, mais uniquement à traiter parfois avec des « citoyens momentanément égarés ». Alors que le militaire recherchera la destruction systématique de l'ennemi et de ses biens (dans le cadre des dispositions prévues par le droit de la guerre), le policier est tenu aux règles légales de l'état de droit, des droits de la personne humaine au respect de la propriété privée. L'usage de l'arme est ainsi conditionné par ces règles : le militaire fera un usage systématique et rapide de toutes les catégories d'armes, le policier ne pourra faire usage qu'exceptionnellement d'armes dûment autorisées (non létales), et ceci de manière limitée dans l'exécution.

**Manifestation anti-G8 à Seattle**

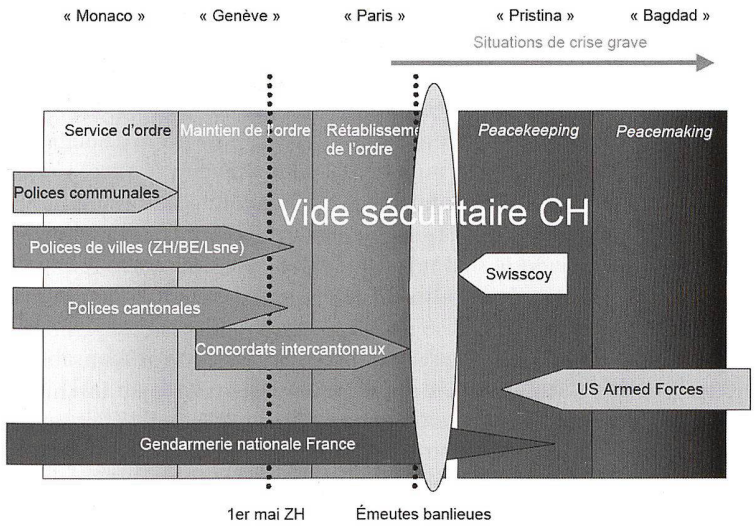
Tactiquement, l'armée moderne fonctionne en formations élargies et discrètes dont l'objectif est de piéger l'ennemi par des manœuvres d'enveloppement ou d'encerclement. Les stratégies du maintien de l'ordre sont également des modèles de subtilité, toutefois les formations se doivent d'être compactes et massives (à l'image des légions romaines). Ici est réaffirmée la nécessité du nombre pour produire une démonstration de force, afin de s'assurer le contrôle de la situation sur les manifestants sans les mettre dans une situation irrémédiable pouvant conduire à des gestes désespérés.

Au-delà des résistances historiques, politiques et sociales, qui semblent déjà former un obstacle quasi insurmontable, les discussions dans le domaine de la sécurité intérieure en Suisse portent souvent sur le rôle de l'armée. Si une armée traditionnelle, composée en tout ou partie de miliciens, n'est assurément pas adaptée pour faire du maintien de l'ordre, une armée moderne

3 Wisler, *op. cit.*, p. 79-80.
4 Sun Tzu, *L'Art de la Guerre*, Flammarion, Paris, 1972, p. 138.
5 Sun Tzu, *op. cit.*, p. 92.
6 Sun Tzu, *op. cit.*, p. 113.
7 Wisler, *op. cit.*, p. 82.

– professionnelle et technologique, dont les missions auraient été clarifiées par les autorités politiques, ne pourrait-elle se profiler efficacement sur ce terrain dans l'avenir ou bien le militaire est-il absolument incapable de maîtriser les différents modes d'actions selon l'adversaire ?

Face à ces velléités de développement des missions de l'armée, il faut répondre que le maintien de l'ordre est considérée par beaucoup de cadres supérieurs de police comme la tâche la plus difficile - autrement dit complexe - à traiter, y compris pour des personnels spécialisés et expérimentés dans le domaine. Plus qu'une profession, il s'agit d'un sacerdoce. Ainsi, la gendarmerie nationale en France, bien que constituant une composante des armées, est en réalité une force de police à statut militaire. Une partie des gendarmes en question est professionnalisée dans le maintien de l'ordre, avec tout ce que cela signifie en termes d'intervention, d'évolutions tactiques et techniques ou encore de formation continue, de sorte que toute comparaison avec la situation suisse est illusoire, sans compter le poids de l'histoire qui parle en faveur de cette institution nationale. Du fait de sa double appartenance, la gendarmerie nationale est d'ailleurs parfaitement apte à gérer, sans doute mieux que les forces armées traditionnelles, les situations de type « rétablissement de l'ordre » et « maintien de la paix », ce qui en fait une force adaptée à la gestion de crise dans des pays sortant d'une période de guerre (image 3 : typologie des engagements).




© Copyright Gendarmerie vaudoise – AB/ps

Image 3 : typologie des engagements

## Perspectives : un département fédéral de la Sécurité ?

Contrairement à d'autres pays, les policiers de maintien de l'ordre au sein des corps de police suisses sont encore à l'heure actuelle des miliciens, puisqu'ils n'exercent cette activité que de manière ponctuelle dans le cadre de grands évènements, en marge de leur travail quotidien. Le haut niveau de la formation générale en Suisse a permis jusqu'à maintenant de faire face aux défis importants dans le domaine, mais l'arbre ne saurait cacher trop longtemps la forêt. Le manque d'effectif et le caractère de milice sont autant de faiblesses à combler, pour éviter dans l'avenir les images de Seattle en 1999, lors d'un Sommet de l'OMC, où des policiers américains mal préparés ont eu peine à maîtriser la situation. Le manque chronique de policiers en Suisse oblige à développer des stratégies basées sur la collaboration avec les pays voisins. Si la Confédération ne fait bien entendu pas partie d'une organisation telle que la force de police européenne, créée dès 1994 dans le cadre de la Politique extérieure de sécurité et défense de l'Union européenne (PESD), la coopération demeure un thème important depuis les dernières éditions du WEF et le sommet d'Evian, avec l'appui des policiers allemands. Pour l'Eurofoot en 2008, on parle également de renforts français.

Evoquer l'ordre public en Suisse, dont on a vu ci-avant qu'il pourrait être fortement menacé dans l'avenir selon l'évolution de la situation, c'est avant tout définir les responsabilités de chaque intervenant dans le domaine de la sécurité intérieure. Dans ce cadre, les polices cantonales et certaines grandes polices de ville disposent déjà de l'expertise nécessaire dans le domaine du maintien de l'ordre, sans en avoir pour autant tous les moyens en personnel. À l'inverse, l'armée n'a jamais eu à traiter cette question sur une grande échelle et sur le long terme. Il est, de plus, douteux qu'une institution historiquement orientée sur la défense du territoire contre les menaces extérieures – domaine dans lequel certains y compris au sein de l'armée continuent à vouloir la cantonner – puisse changer radicalement de doctrine, mais plus encore de philosophie.

A la solution de renforcer les effectifs des polices cantonales et locales pour qu'elles aient les moyens d'assurer leurs missions, dont le maintien de l'ordre fait partie, s'opposent notamment des logiques financières avec la répartition des tâches entre cantons et Confédération. Une autre piste, déjà suivie puis abandonnée par le passé, serait la constitution d'un corps de police fédéral spécialisé dans le maintien de l'ordre. Si les obstacles sont nombreux, une partie des résistances fédéralistes des cantons des années 70 se sont sans doute estompées avec la dilution ponctuelle de leurs forces dans les concordats. Autres seraient les questions du financement, du contrôle et de l'organisation d'un tel corps, car si le corps des gardes-frontières – dont les missions ont été bouleversées par les accords de Schengen – est parfois cité comme embryon possible de cette « gendarmerie fédérale », il est toutefois absolument certain que la sécurité en Suisse ne se fera pas sans les cantons et leurs corps de police, qui doivent être parties prenante à l'avenir et imprimer leur marque « civile » dans le domaine.

P.S.