

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 36 (2019)

Artikel: L'organisation de la sécurité en Suisse et ses défis

Autor: Duvillard, Andre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051410>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

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

L'organisation de la sécurité en Suisse et ses défis

ANDRE DUVILLARD*

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé | 29 |
| Zusammenfassung | 30 |
| Introduction | 30 |
| 1. Examen du système de sécurité de la Suisse..... | 31 |
| 1.1. Projet « Réexamen du système sûreté intérieure de la Suisse » | 31 |
| 1.2. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama | 31 |
| 1.3. Réseau national de sécurité (RNS) | 31 |
| 2. Risques et dangers actuels..... | 32 |
| 2.1. « Penser global et agir local »..... | 32 |
| 2.2. « Oser penser l'impensable » | 33 |
| 3. Evolution des structures et organisations..... | 34 |
| 3.1. Modification de l'organisation des polices et renforcement des entités fédérales..... | 34 |
| 3.2. Développement de la collaboration intercantonale..... | 35 |
| 3.3. Activités des entreprises de sécurité privées | 36 |
| 4. Les défis posés par le terrorisme et les cyberrisques..... | 36 |
| 4.1. Les cyberrisques | 37 |
| 4.2. Le terrorisme | 38 |
| Conclusions | 39 |

Résumé

L'article 57 alinéa 1 de la Constitution fédérale stipule que « 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 » et dans un second alinéa « Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité *intérieure* ». Face à un éventail des risques et dangers actuels qui n'a jamais été aussi complexe et global, il est légitime de questionner la manière dont la Suisse doit relever ces défis sécuritaires. Seule une mise en réseau des acteurs principaux et la définition de processus de collaboration simples mais efficaces permettra de faire face aux nouvelles menaces. Il

* Délégué du Réseau national de sécurité

s'agit en particulier d'avoir dans toute la mesure du possible une approche transversale à l'opposé de la pensée en « silos isolés ». Le terrorisme et les cyberrisques sont à cet égard révélateurs de ces nouveaux défis et apportent la preuve que de nouveaux modèles de collaboration entre la Confédération et les cantons sont possibles. Mais lorsque cela se révèle absolument nécessaire et indispensable, il faut aussi accepter de remettre en cause certaines compétences et prérogatives.

Zusammenfassung

Artikel 57 Ziffer 1 der Bundesverfassung bestimmt, dass «Bund und Kantone (...) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (sorgen)» und in Ziffer 2, dass «Sie (...) ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit (koordinieren)». Gegenüber der Palette heutiger Risiken und Gefahren, die noch nie so komplex und global waren, ist es legitim zu fragen, in welcher Art und Weise sich die Schweiz den sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen wird. Nur ein Netzwerk der wichtigsten Akteure und die Definition von einfachen, effizienten Prozessen der Zusammenarbeit werden es erlauben, sich den Bedrohungen zu stellen. Es gilt, soweit wie möglich eine transversale Vorgehensweise zu verfolgen, die das Gegenteil isolierter Denkweisen darstellt. Terrorismus und Cyberrisiken stellen Beispiele heutiger Herausforderungen dar, denen gegenüber der Beweis erbracht wird, dass neue Modelle der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen möglich sind. Falls dies absolut notwendig und unumgänglich ist, muss allenfalls auch akzeptiert werden, dass bestimmte Kompetenzen und Vorrechte in Frage gestellt werden müssen.

Introduction

L'article 57, alinéa 2 de la Constitution fédérale stipule que « 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 » et dans un second alinéa « Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure ». Durant de nombreuses années, notre système sécuritaire fédéraliste a vécu dans un monde dual où l'on avait décrété que la sécurité intérieure relevait essentiellement de la compétence des cantons et la sécu-

rité extérieure de la Confédération, avec comme principale menace une attaque de type militaire. Mais la fin de la guerre froide a quelque peu mis à mal cette approche par trop simpliste, d'autant plus qu'il n'y a jamais eu de répartition claire et précise des compétences respectives entre la Confédération et les cantons. Dès lors, on se doit de mentionner deux tentatives de procéder en quelque sorte à un désenchevêtrement des tâches.

1. Examen du système de sécurité de la Suisse

1.1. Projet « Réexamen du système sûreté intérieure de la Suisse »

Au début des années 2000, la Confédération et les cantons ont lancé conjointement le projet « Réexamen du système sûreté intérieure de la Suisse » (USIS) dont l'objectif premier était l'analyse tant de l'organisation au niveau fédéral que de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Au terme des travaux, un besoin de quelque 900 postes supplémentaires au total dans les différents corps chargés de la sécurité intérieure avait été identifié. Mais faute de moyens financiers, le Conseil fédéral décidera en 2002 de geler le projet.

1.2. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama

Dix ans plus tard, le Conseil fédéral adoptait en mars 2012 le rapport donnant suite au postulat Malama, lequel livre une vue d'ensemble de la situation en matière de sécurité intérieure, en mettant l'accent sur les dispositions constitutionnelles applicables. L'inventaire dressé dans le rapport a fait apparaître un certain nombre de lacunes dans le domaine de la sécurité intérieure. Les conclusions adoptées mirent en évidence la nécessité d'améliorer sur différents points la répartition des compétences entre les organes en charge de la sécurité.

1.3. Réseau national de sécurité (RNS)

C'est dans le même contexte que l'idée d'un réseau national de sécurité a été esquissée dans le rapport 2010 du Conseil fédéral sur la politique de

sécurité de la Suisse. Le Réseau national de sécurité (RNS) regroupe l'ensemble des instruments de politique de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes. Ses organes (la plateforme politique et la plateforme opérative) gèrent la consultation et la coordination des décisions, moyens et mesures constituant des enjeux de politique de sécurité qui concernent à la fois la Confédération et les cantons.

L'accent est mis sur la sécurité intérieure, où le besoin de coordination est plus important que pour la sécurité extérieure, laquelle relève de la compétence de la Confédération. Les organes du RNS sont avant tout des intermédiaires, entrant en jeu quand la collaboration hiérarchique ne fonctionne pas à satisfaction ou qu'aucun canal n'est en mesure d'assurer la coordination.

2. Risques et dangers actuels

Au-delà de ces projets, l'organisation sécuritaire de la Suisse a aussi et surtout été influencée par l'évolution des risques et dangers durant cette même période, dont l'éventail n'a par ailleurs jamais été aussi complexe et global. Il est donc légitime de se poser la question sur la manière dont la Suisse doit et peut relever ces défis sécuritaires. Pour ce faire nous posons deux postulats.

2.1. « Penser global et agir local »

Ce slogan est utilisé la première fois en 1998, dans un contexte commercial par le patron d'une célèbre marque de bière. Il s'applique parfaitement à notre environnement sécuritaire. Nous vivons aujourd'hui dans un monde globalisé, par conséquent les menaces et les dangers ne se laissent pas circonscrire par des limites territoriales ou organisationnelles. Une stricte séparation entre la sécurité intérieure et extérieure nuirait à leur maîtrise dans une approche coordonnée et en réseau. Il s'agit en particulier d'avoir dans toute la mesure du possible une approche transversale, à l'opposé de la pensée en « silos ». Cette approche GLOCAL peut être illustrée au travers de 4 phénomènes actuels.

Les cyberrisques : Les attaques les plus récentes, à l'instar de « WanaCry » en février 2017 qui a touché simultanément 150 pays et qui est le parfait exemple de la disparition de la notion de territorialité, démontrent

que la Suisse subit les effets négatifs de la digitalisation croissante comme n'importe quel autre pays.

L'épidémie Ebola : Sa propagation rapide en 2015 et sa résurgence en 2018 au Congo sont une parfaite illustration sur la manière dont les enjeux de santé publique peuvent nous impacter dans un laps de temps relativement court. La mobilité croissante entre des populations de divers continents constitue ainsi un vecteur qui augmente sensiblement la vitesse de propagation d'un tel virus.

Pénurie d'électricité : La forte interconnexion des réseaux à l'échelle du continent et la vulnérabilité de certaines installations augmentent le risque d'une coupure de courant à large échelle avec des conséquences dramatiques. En août 2015, une pénurie d'électricité en Pologne durant une période de sécheresse a failli affecter une large partie de l'Europe. D'où la nécessité de se préparer à une telle éventualité comme ce fut le cas lors de l'Exercice du Réseau national de sécurité en 2014 (ERNS 14).

Terrorisme islamiste : Au moment où l'Etat islamique était autoproclamé en juin 2014, peu de personnes auraient prédit qu'un peu moins de deux années plus tard la Suisse se verrait confrontée à une menace terroriste comme elle n'en avait plus connue depuis le début des années 1970.

2.2. « Oser penser l'impensable »

Ce second postulat découle directement de la théorie du cygne noir de Nassim Taleb. Elle doit nous inciter dans notre appréciation du risque à ne pas exclure ce qui peut paraître improbable. Dans le contexte globalisé évoqué plus haut, la Suisse n'est pas une île. Elle doit se préparer au pire comme n'importe quel autre pays.

Cette préparation repose bien évidemment sur l'appréciation régulière qui est faite dans les rapports de politique de sécurité. Le dernier, adopté en 2016, retient les menaces et dangers suivants:

- Acquisition et manipulation illégales d'information
- Terrorisme et extrémisme violent
- Attaque armée
- Criminalité
- Problèmes d'approvisionnement
- Catastrophes et situation d'urgence

L'accélération du rythme auquel ces rapports sont élaborés est l'illustration de cette mutation permanente où les maîtres mots sont incertitude et complexité. Le terrorisme et les cyberrisques sont à cet égard

révélateurs de ces nouveaux défis et apportent aussi la preuve que de nouveaux modèles de collaboration entre la Confédération et les cantons sont possibles face à de tels enjeux. Nous les examinerons plus en détail au chapitre 4.

3. Evolution des structures et organisations

Dans ce contexte, des changements substantiels sont intervenus dans les structures des organisations sécuritaires. Ces modifications ont assez logiquement induit de nouveaux modèles de collaboration entre la Confédération et les cantons.

3.1. Modification de l'organisation des polices et renforcement des entités fédérales

Tout d'abord, on constate au niveau des cantons une tendance marquée pour le concept de police dite unique. On citera en particulier les cantons de Berne, Lucerne et Neuchâtel qui ont opté pour un tel modèle. D'autres, comme Vaud et Argovie ont cherché à mieux coordonner la police cantonale et les forces communales en favorisant le développement d'entités régionales (regroupement de polices communales) afin d'assurer une meilleure prise en compte des intérêts de sécurité de proximité. Il est intéressant de relever qu'aujourd'hui seuls 10 cantons connaissent encore des corps de police municipaux.

Au début des années 2000 de nouveaux acteurs sont apparus ou ont vu leurs missions être redéfinies au niveau de la Confédération :

Police judiciaire fédérale : Elle est née d'une réorganisation de l'Office fédéral de la police en 2000. La nouvelle Police judiciaire fédérale (PJF) est chargée, sous la direction technique du procureur général de la Confédération, de toutes les procédures d'investigations préliminaires et d'enquêtes de police judiciaire qui relèvent de la compétence fédérale.

Corps des gardes-frontière : L'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, le 12 décembre 2008, a constitué une profonde mutation pour le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Depuis cette date, il participe aux mesures de remplacement mises en œuvre en raison de Schengen. Le Corps des gardes-frontière a également adapté sa doctrine d'engagement à l'augmentation du trafic transfrontalier et complété les contrôles statiques effectués aux passages frontaliers par des engagements mobiles dans

l'espace frontalier. Il est ainsi devenu un véritable corps de sécurité fédérale avec un accent mis sur les tâches de police aux frontières.

Sécurité militaire : La réforme Armée XXI qui a déployé ses effets en 2004, a amené à la création du commandement de la sécurité militaire (Séc mil) avec une composante professionnelle distinguant la police militaire territoriale (collaborateurs au bénéfice de la même formation que les policiers civils) et la police militaire mobile (collaborateurs avec une formation similaire à celle des assistants de sécurité publique des polices civiles).

Police des transports : Elle est née dans sa forme actuelle, suite à une révision de la loi sur les transports. La police des transports fait partie intégrante des CFF, mais elle est placée sous la haute surveillance de l'Office fédéral des transports. Ses collaborateurs, tous au bénéfice du brevet fédéral de policier, œuvrent pour l'essentiel dans les trains et les gares dans le cadre d'une mission de sécurité publique, mais ne disposent pas de compétences de police judiciaire.

Ces quatre entités comptent au total plus de 3000 collaborateurs qui dans leurs activités collaborent entre elles à des degrés divers ainsi qu'avec les polices cantonales et communales. Ces développements ont amené à définir de nouveaux modes de collaboration aussi bien au niveau intercantonal qu'entre les cantons et la Confédération.

3.2. Développement de la collaboration intercantonale

La nature ou l'ampleur d'un événement auquel un canton doit faire face exige de plus en plus fréquemment l'engagement de moyens plus importants ou plus spécialisés que ceux dont il dispose. La manière la plus rationnelle et la plus économique de parer à ces situations extraordinaires consiste à recourir à l'entraide concordataire. Par ailleurs, le développement de la délinquance transfrontalière ainsi que certaines recherches et enquêtes exigent la mise en commun de données utiles de police judiciaire, dans le but de renforcer et d'améliorer la lutte contre la criminalité. Pour ces raisons les cantons ont adopté quatre concordats (Suisse-romande, Nord-ouest, Suisse centrale, Est) qui règlent la collaboration policière à l'échelon intercantonal. Seuls les cantons de Zurich et du Tessin ne sont parties à aucun concordat.

Au niveau national, les cantons ont adopté en 2005 la Convention sur les engagements de police intercantonaux (IKAPOL). Cet arrangement administratif a pour but de disposer de processus rationnels et concis,

d'éviter les doublons et d'indemniser uniformément, convenablement et dans un esprit de solidarité les engagements IKAPOL. La Convention s'applique lorsqu'un canton ne peut assumer un événement ou une manifestation avec ses propres forces de police malgré le soutien des cantons limitrophes et de ses partenaires concordataires.

3.3. Activités des entreprises de sécurité privées

En Suisse, le transfert de tâches de protection à des acteurs privés concerne avant tout le maintien de la sécurité dans des espaces semi-publics. En particulier, les organisateurs de grandes manifestations sportives ou culturelles sont confrontés à une propension croissante à la violence de la part du public. La police, qui en raison de ses moyens limités se concentre sur sa tâche essentielle de maintien de la sécurité dans les espaces publics, ne peut être présente à titre préventif dans les locaux en question. Dès lors les organisateurs recourent ainsi de plus en plus souvent à des entreprises de sécurité privées. De plus des collectivités publiques ont de plus en plus fréquemment recours à de telles entreprises. Cette évolution a conduit à ce qu'aujourd'hui la Suisse compte plus de 1000 entreprises de sécurité privée pour un total d'environ 15'000 collaborateurs. L'absence de législation nationale et l'échec des cantons à adopter un concordat national créent une situation insatisfaisante et une relative insécurité juridique qui ne pourra vraisemblablement être levée que par l'adoption d'une législation fédérale.

4. Les défis posés par le terrorisme et les cyberrisques

Ces deux menaces constituent aujourd'hui les principaux défis sécuritaires pour la Suisse et nous contraignent à revoir notre approche et nos collaborations. En effet, nous sommes face à des phénomènes de société dont la résolution ne peut être envisagée que dans une approche pluridisciplinaire avec la collaboration d'acteurs extérieurs au monde sécuritaire (société civile, secteur privé, etc.). Ces défis nécessitent donc de nos organisations une certaine agilité qui leur fait parfois encore défaut.

4.1. Les cyberrisques

La digitalisation croissante de la société a provoqué des changements fondamentaux dans notre rapport aux technologies de l'information et de la communication. Les données ainsi générées sont devenues l'objet de toutes les convoitises. La globalisation des réseaux et l'interdépendance de nombreux systèmes ont apporté de nombreux avantages dans tous les domaines de nos activités, mais également sensiblement augmenté la vulnérabilité de nos systèmes et processus critiques.

De manière assez logique, la criminalité s'est elle aussi digitalisée, rendant les auteurs plus furtifs et leur assurant une approche globale et non plus locale. Aussi en 2012, le Conseil fédéral a adopté la « Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) ». Dans son prolongement 16 mesures ont été adoptées et mises en œuvre jusqu'à fin 2017.

Cette première stratégie a permis d'obtenir une véritable prise de conscience du phénomène des cyberrisques au sens large, en particulier dans les domaines stratégiques au politique. Chacun a ainsi pris la mesure des enjeux, en particulier que les conséquences de la digitalisation sont devenues également un enjeu majeur de politique de sécurité avec trois domaines distincts que sont la cybersécurité au sens étroit, la cyberdéfense et la cybercriminalité. Les enjeux sont d'autant plus grands que la problématique cyber affecte l'ensemble des acteurs étatiques et toutes les administrations. La réponse à apporter ne pourra par conséquent se faire qu'en partenariat.

Dans domaine de la cybercriminalité, le défi est d'autant plus important que dans l'immense majorité des délits il y a une dimension internationale et les auteurs sont souvent « virtuels », du moins pas immédiatement identifiables par les victimes. Souvent il s'agit de phénomènes sérieux pour lesquels nous n'avons pas de véritable vue d'ensemble à l'échelon national et finalement de nouvelles compétences techniques, souvent pointues, sont nécessaires pour les diverses mesures d'investigation numérique.

Dès lors le défi est important, surtout dans un état fédéraliste comme le nôtre. Dans la mesure où l'action des autorités de poursuite pénale doit être aussi rapide que possible, la coordination doit être sans faille entre Ministères publics et police tant à l'échelon de la Confédération que des cantons. De plus, on ne peut exiger de chaque canton de disposer de toutes les compétences requises dans ces investigations d'un type particulier. Il

faut par conséquent développer les collaborations à l'échelon intercantonal et viser à créer des centres de compétences régionaux.

Chacun reconnaît aujourd'hui que la société numérique est une réalité dont tous les effets ne sont pas encore clairement perçus par la population, les acteurs sécuritaires et le pouvoir politique. Il s'agit donc de relever un véritable défi de politique de sécurité. Pour ce faire, il est indispensable de définir des structures intégrant l'ensemble des partenaires au sens d'un centre de compétence, comme l'exige le Parlement fédéral au travers de diverses interventions.

4.2. Le terrorisme

Contrairement à plusieurs pays européens, la Suisse n'a pas subi de conséquences majeures dans la période post 09-11, alors que d'autres pays, comme l'Espagne ou encore la Grande-Bretagne étaient victimes d'attentats terroristes revendiqués par des organisations islamistes. Par contre dès 2012, elle est confrontée au phénomène des voyageurs du djihad, avec le départ d'un gymnasien biennois vers la Somalie. Celui-ci s'est renforcé avec le développement de l'« Etat islamique » durant les années 2014-2015. La vague d'attentats terroristes qui a frappé l'Europe dès 2013 a amené la Suisse à prendre de nombreuses mesures tant sur les plans opérationnels que législatif afin de répondre à cette menace. Aujourd'hui, ce sont 93 voyageurs du djihad qui sont officiellement reconnus par le Service de renseignement de la Confédération (SRC), 60 procédures pénales ont été ouvertes par le Ministère public de la Confédération, 90 personnes sont considérées comme présentant un danger pour la sécurité de la Suisse et environ 500 se trouvent sur « le radar » du SRC en raison de leurs activités sur les réseaux sociaux.

A l'automne 2014 la task-force TETRA (Terrorist Travellers) a été mise en place. Elle est dirigée par fedpol, et rassemble le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le Ministère public de la Confédération (MPC), le Centre de gestion des crises du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Corps des gardes-frontière (Cgfr), le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Etat-major de conduite Police des cantons ainsi que la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS). Au besoin, TETRA inclut d'autres autorités, par exemple les autorités d'exécution des peines, dans les réflexions relatives à la lutte antiterroriste suisse. Il s'agissait dans un premier temps de faire face à la problématique des

voyageurs du djihad, mais au fil du temps son fonctionnement et ses objectifs se sont modifiés pour être aujourd'hui un véritable processus opérationnel dans la lutte contre le terrorisme.

En septembre 2015, le Conseil fédéral a adopté la première stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme. Elle s'inscrit dans les quatre domaines que sont la prévention, la répression, la protection et la préparation à une situation de crise. Les trois premiers domaines sont destinés à empêcher des attentats terroristes en Suisse, ainsi que l'exportation ou le soutien du terrorisme à partir de notre territoire. Du fait qu'il n'est pas possible d'exclure que de tels attentats aient lieu en Suisse, les mesures de préparation à une situation de crise doivent garantir que notre pays sera à même de maîtriser un attentat terroriste en renforçant sa capacité de résistance.

Un plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent est en voie d'être adopté et constituera la principale mesure mise en œuvre dans le domaine de la prévention. Les travaux ont été coordonnés par le Réseau national de sécurité (RNS) qui pour ce faire a réuni les principaux acteurs (social, éducation, police, intégration, etc.) de la Confédération, des cantons et des communes.

Force est de constater que la menace terroriste a en quelque sorte « challengé » le fédéralisme dans le domaine de la sécurité. Mais les différents acteurs ont su relever le défi en faisant preuve de pragmatisme et d'innovation, démontrant ainsi qu'il est possible par un travail en réseau bien structuré et coordonné d'apporter les réponses attendues face à un défi majeur pour la sécurité de notre pays.

Conclusions

Dans le domaine de la sécurité le fédéralisme restera un facteur d'influence majeur sur nos organisations. Mais il serait faux de croire qu'un système centralisé serait la panacée car notre organisation décentralisée a l'immense avantage de laisser une grande marge de manœuvre et d'appréciation à l'échelon local qui est le mieux à même d'apporter une réponse adéquate.

Mais les défis qui sont les nôtres doivent pouvoir être relevés dans une approche en réseau tant sur le plan vertical qu'horizontal. Elle requiert cependant une agilité certaine qui ne peut s'inscrire que dans une approche coordonnée. Lorsque cela se révèle absolument nécessaire et in-

dispensable, il faut aussi accepter de remettre en cause certaines compétences et prérogatives.

Et pour conclure on citera Darwin qui a écrit : « *Les espèces qui survivent ne sont pas celles qui sont les plus fortes, ni les plus intelligentes, mais les espèces qui s'adaptent le mieux aux changements.* »