

Compétences floues, divergences entre la Confédération, les cantons et les militaires... : Le service d'ordre par l'armée entre 1914 et 1949

Autor(en): **Weck, Hervé de**

Objektyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **147 (2002)**

Heft 8

PDF erstellt am: **12.05.2024**

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.

Compétences floues, divergences entre la Confédération, les cantons et les militaires...

Le service d'ordre par l'armée entre 1914 et 1949

Dans son mémoire de licence dirigé par le professeur Philippe Henry de l'Université de Neuchâtel, Pälvi Conca-Pulli, une Finlandaise mariée en Suisse, dégage les grandes lignes de la politique que suivent les autorités civiles, entre 1914 et 1949, dans l'engagement de l'armée pour des missions de maintien de l'ordre intérieur¹. L'étude d'un certain nombre de cas de service d'ordre, particulièrement fréquents à cette époque, l'analyse de la Constitution fédérale et de la législation mettent en lumière une opposition, fondamentale et tenace, entre les intérêts des acteurs civils et militaires.

■ Col Hervé de Weck

Les conceptions des autorités civiles l'emportent...

Selon l'Etat-major général, la priorité doit être accordée à la nature préventive et dissuasive de l'intervention et à une extrême prudence dans l'engagement de troupes dans de telles missions. L'armée doit être le recours ultime pour des cas d'une gravité exceptionnelle. Une fois la mission décidée, il faut tout mettre en œuvre pour qu'elle soit menée à bien. Les militaires revendiquent une autonomie aussi large que possible, par crainte d'une ingérence civile qui les entrave dans leur tâche.

Cette logique va à l'encontre des conceptions des autorités civiles, cantonales et fédérales. Peu séduites par l'idée d'une

intervention musclée, enclines à demander la troupe au premier signe de désordres, elles préfèrent renforcer la police avec de faibles contingents de militaires. Les avantages politiques sont multiples: une troupe numériquement faible permet une intervention plus rapide, plus souple et, surtout, plus discrète. Ce sont naturellement les conceptions civiles qui l'emportent, sauf durant les deux guerres mondiales où le commandement de l'armée réussit à imposer ses principes d'engagement.

Le Conseil fédéral ne recourt presque pas à «l'intervention fédérale», pourtant prévue dans la Constitution, parce qu'il s'agit en principe d'une opération massive. Il préfère faire appel à des troupes en service d'instruction, dans le but d'éviter de devoir parler de service actif, de service d'ordre et d'intervention fédérale. Ces faibles contingents de troupes, souvent

des recrues, sont «mis à disposition» du canton confronté à des troubles. Cette solution, non prévue par la loi, présente un autre atout: elle permet de partager la responsabilité politique du service d'ordre à l'aide de l'armée! Cette tâche ingrate, ni le Conseil fédéral, ni les gouvernements cantonaux ne veulent l'assumer seuls. Responsables en premier lieu du maintien de l'ordre sur leur territoire, les cantons peuvent ainsi recourir à un moyen qui ne leur coûte rien. Ils devraient assumer financièrement une mobilisation de troupes cantonales...

Les effets néfastes de cette politique ont été mis en évidence. Sous les ordres d'un gouvernement cantonal, la troupe est appelée au secours, là où, souvent, ses chefs ne le jugent pas nécessaire et elle est contrainte de violer ses principes d'engagement. Plus d'une fois, une formation inexpérimentée

¹Soldats au service de l'ordre public. La politique de maintien de l'ordre intérieur au moyen de l'armée en Suisse entre 1914 et 1949. *Mémoire de licence sous la direction du professeur Philippe Henry. Université de Neuchâtel, Faculté des lettres, 1998. Manuscrit.*

se trouve impliquée dans une situation qu'elle n'est pas en mesure de contrôler. Une fois les dégâts constatés, le Conseil fédéral ne manque pas d'accuser les cantons de fuir leurs responsabilités en n'assurant pas l'ordre public avec leurs propres moyens, c'est-à-dire les troupes cantonales, alors qu'ils ont admis, même orchestré la mise à disposition de troupes par la Confédération. Malgré les situations dangereuses qui se produisent, la pression des militaires et les contraintes de la Constitution, la Confédération continue de «prêter» des troupes aux cantons.

Les raisons de conceptions néfastes du maintien de l'ordre par l'armée

La politique de maintien de l'ordre qui découle de la Constitution fédérale, qui est défendue par les militaires et qui prévoit soit une intervention fédérale massive, soit une action purement cantonale, n'est pourtant pas trop rigide. L'écart entre les deux solutions extrêmes n'est-il pas trop important et susceptible de laisser la place à une solution médiane imposée par la pratique? L'intervention fédérale est un instrument extrême qui risque d'entraîner des conséquences disproportionnées. Des obstacles importants, d'ordre surtout financier et politique, plaident en défaveur de la mobilisation de ses troupes par un canton.

D'où provient ce principe impliquant deux solutions «extrêmes»? Après la guerre du Sonderbund, en préparant la

Constitution fédérale de 1848, les radicaux devaient concilier deux objectifs: d'une part rassurer les cantons catholiques qu'en cas de troubles intérieurs, ils n'interviendraient pas à la légère avec des troupes; d'autre part, ils avaient intérêt à se réserver le droit de recourir à ce moyen. D'où la nécessité de souligner le caractère exceptionnel de l'intervention fédérale, c'est-à-dire de la soumettre à de nombreuses conditions. Ce caractère d'*ultima ratio* a entraîné des conséquences politiques et surtout psychologiques importantes, si bien que la mesure est devenue peu à peu quasiment impossible à prendre. Moins l'intervention fédérale est employée, plus elle revêt un caractère monstrueux, et plus le seuil de son utilisation s'élève. Élément symptomatique lors des troubles à Genève en novembre 1932, l'intervention fédérale est décrétée après la catastrophe!

Si le droit de mobilisation cantonale pour le service d'ordre subsiste théoriquement après 1874, c'est essentiellement par

souci de se concilier les cantons fédéralistes, très susceptibles au sujet de leurs compétences militaires. Ce droit va jouer un rôle psychologique dans la «conscience nationale» des cantons, mais il n'en constitue pas moins un anachronisme...

En Suisse, l'histoire explique la rigidité du système de maintien de l'ordre par l'armée, qui n'a pas été adapté aux changements de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Depuis 1874, les autorités civiles n'ont jamais le courage de réformer un système devenu archaïque. Ce n'est pas seulement un constat théorique! Entre 1914 et 1949, de nombreux recours à la troupe s'avèrent inutiles, l'emploi de recrues montre à quel point il est dangereux.

En différant constamment et délibérément une définition claire des modalités de l'intervention armée à l'intérieur, le Conseil fédéral dilue les responsabilités et les rend confuses, il crée les conditions d'interprétations divergentes et de



Peloton de dragons, sabres au clair, patrouillent en ville de Berne.

solutions improvisées. Le fait que la question reste ignorée lors de la révision partielle de l'Organisation militaire en 1949 est particulièrement frappant. Au lieu de redéfinir les conditions et les implications de l'intervention de l'armée pour le maintien de l'ordre sur une base de collaboration entre les autorités fédérales et cantonales, sans toucher les articles constitutionnels, on choisit de perpétuer l'imperfection et le culte du secret.

De 1949 à 1995

Il faut attendre 1995 pour que la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire réalise enfin une réforme majeure dans ce domaine: la création d'un service d'appui, intermédiaire entre le service actif et le service d'instruction, qui inclut diverses tâches d'intérêt public et sert à fournir une aide à des autorités civiles débordées, d'où l'appellation de «tâches subsidiaires». A la différence du service d'ordre proprement dit, ces missions ne s'exécutent pas en tant que service actif. Un handicap grave est ainsi éliminé.

La loi introduit officiellement la mise à disposition comme l'avaient progressivement fait les ordonnances précédentes sur le service d'ordre. Le mérite de la réforme de 1995, en ce qui concerne l'emploi de l'armée à l'intérieur du pays, est de lui permettre d'adapter et de diversifier ses tâches en fonction de la sécurité intérieure. La multiplication des tâches civiles de l'armée, telles la garde d'ambassades, l'assistance aux réfugiés lors du conflit du Kosovo, l'aide après des catastrophes naturelles, soulève toutefois des questions fondamentales concernant les capacités de l'armée d'assumer ces tâches, voire la pertinence de l'en charger.

Il n'en reste pas moins que la création d'un instrument professionnel d'intervention pour le maintien de l'ordre ne peut plus être repoussée, si sensible que soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, dans un domaine touchant à la police, un domaine-clé de la souveraineté cantonale. On ne peut pas éviter de s'interroger sur la pertinence de pallier les lacunes d'un système de sécurité inté-

rieure par le recours à l'armée, toujours étrangère par sa nature et son fonctionnement à des missions de maintien de l'ordre.

Bien que la dernière mise de piquet d'une troupe pour raison de mise en danger de l'ordre public date de 1968 et que le dernier service d'ordre, au sens classique du terme, remonte à 1955, traiter de maintien de l'ordre par l'armée, un thème «politiquement incorrect», demande en Suisse un certain courage de la part de l'auteur mais aussi de la part de son directeur de recherche. En effet, le sujet reste sensible. Lors de chaque votation touchant de près ou de loin à l'armée, les événements dramatiques de Genève, en novembre 1932, reviennent dans le débat. Les «antimilitaristes» reprennent l'antienne «L'armée a tiré sur le peuple!». En France, la mémoire collective ou les arguments électoraux, à gauche comme à droite, ne sont pas identiques!

Ce mémoire va être publié par l'Institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel.

H. W.