

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

— Sommaire vol. 66 n°2 juin 2008 —

Avant-Propos de la rédaction5

DOSSIER – *Police et nouvel ordre social*

<i>Questions policières: la culture policière est-elle favorable pour générer de nouvelles actions de pensée?</i> – Yves Patrick Delachaux	9
<i>La police n'appartient pas à la police</i> – Frédéric Maillard.....	15
<i>Police et éthique</i> – Patrice Boillat	21
<i>Le maintien et le rétablissement de l'ordre public par la police: définitions, acteurs et principes juridiques</i> – Marc Rémy	29

AUTRES ARTICLES

<i>Dans les rhizomes du «développement durable»</i> – Yannick Rumpala	47
<i>Le principe de raison et l'influence de certaines doctrines rationalistes chez Friedrich A. Hayek</i> – Rozin Philippe	81
<i>Quelles reconfigurations de la chaîne de valeur et du management de la création dans l'industrie musicale?</i> – Jean-Yves Barbier, Vincent Calvez, Marine Poux	95
<i>La fidélité du consommateur: de l'état au processus à travers le prisme de la transformation de la conscience</i> – Cathy Bréda	113

La reproduction des articles n'est admise que sur autorisation du secrétariat de la Société d'études économiques et sociales

COMITÉ DE DIRECTION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Président	Fabien DE GEUSER, professeur assistant, Ecole des HEC, Université de Lausanne
Secrétaire général	Alain Max GUÉNETTE, professeur, HEG Arc, Neuchâtel (HES-SO)
Trésorier	Olivier MOOSER, formateur, Raiffeisen Suisse
Autres membres	Louis BELLE, membre du comité FH Suisse, Zurich Alexander BERGMANN, Professeur honoraire, Ecole des HEC, Université de Lausanne José BIRBAUM, directeur recovery management, UBS S.A., Lausanne Jacques BLOQUE, directeur du Service de l'Economie et de l'Habitat, Delémont Pascal BRIDEL, professeur, Centre Walras-Pareto, Université de Lausanne Marc-André BURDET, président de l'association RESO François COURVOISIER, professeur, HEG Arc, Neuchâtel (HES-SO) Eric DAVOINE, professeur, Université de Fribourg Suzanne DE TREVILLE, doyenne, Ecole des HEC, Université de Lausanne Yves EMERY, professeur, IDHEAP, Chavannes Dominique FORAY, professeur, EPFL, Lausanne David GIAUQUE, professeur, HES-SO Valais, Sierre Blaise GOETSCHIN, président, direction générale, Banque Cantonale de Genève François GRIZE, professeur, Ecole des HEC, Université de Lausanne Achille GROSVERNIER, médiateur, Lausanne Philippe GUGLER, professeur, Université de Fribourg Catherine HIRSCH, professeure, HEIG-VD, Yverdon (HES-SO) Yvette JAGGI, Lausanne Alain JENNY, administrateur délégué, Granit S.A., Lausanne Olivier KUBLI, directeur, HEG Arc, Neuchâtel (HES-SO) Andrew MUNGALL, professeur, Ecole Hôtelière Lausanne Kaj NOSCHIS, Colloquia Sàrl, Lausanne Werner RAHM, Dr. sc. écon. et soc. Mathias ROSSI, professeur, HES-SO Fribourg Georges Von CSERNATONY, directeur, PubliGroupe S.A., Lausanne Lucien WUILLEMIN, directeur, HES-SO Fribourg
Membre d'honneur	Claude LASSERRE, anc. administrateur dél., Société des ciments et bétons, Lausanne

COMITÉ DE RÉDACTION ET DE CONFÉRENCES

Fabien DE GEUSER et Alain Max GUÉNETTE

RÉDACTEURS RESPONSABLES DE LA REVUE

Fabien DE GEUSER et Alain Max GUÉNETTE

COMITÉ DE LECTURE

Nicolas BABEY, Roberto BARANZINI, François COURVOISIER, Yan CURTY,
Eric DAVOINE, David GIAUQUE, Thouraya GHERISSI-LABBEN, Laurent GORGÉ,
Achille GROSVERNIER, Philippe JACQUES, Philippe LAURENT, Yih-teen LEE,
Andrew MUNGALL, Eloy PEREZ, Yves STEINER, Lucien WUILLEMIN

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Cezary KACZMAREK

ORGANE DE CONTRÔLE DES COMPTES

BDO Visura, Lausanne

LES MEMBRES DE SOUTIEN DE LA SEES / REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Banque Cantonale de Genève (BCGe), Genève
Ecole des Hautes études commerciales (HEC), Université de Lausanne
Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)
Ernst & Young S.A., Lausanne
Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), Delémont
Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Chavannes
Migros Vaud, Ecublens
Nestlé-Suisse SA, Vevey
Publigruppe S.A., Lausanne
Raiffeisen Suisse, Lausanne
Retraites Populaires, Lausanne
UBS S.A., Lausanne

Merci également aux membres bienfaiteurs,
ainsi qu'aux autres sociétés qui nous apportent leur soutien

SERVICE ABONNEMENT / PUBLICITÉ

SUISSE

Abonnement annuel Fr. s. 85.–

Prix du numéro Fr. s. 24.–

EUROPE

Abonnement annuel Fr. s. 95.–

Prix du numéro Fr. s. 28.–

OUTRE-MER

Abonnement annuel Fr. s. 100.–

Prix du numéro Fr. s. 30.–

Souscription et tarif publicitaire en ligne

<http://www.hec.unil.ch/sees>

Règlement

CCP 10-7100-0

UBS 243-449805-40 swift UBSWCHZH10A

IBAN ch40_0024_3243_4498_0540_k

Contact

SEES – Société d'études économiques et sociales

L'Internef, 1015 Lausanne-Dorigny, Suisse

Tél. (021) 691 53 47 Fax (021) 692 33 85

E-mail: infosees@unil.ch

RES

Revue Economique et Sociale

Parution trimestrielle depuis 1943

Disponible chez le même éditeur: REScientifique

ISSN 0035–2772

Graphisme

Crossworx®

Impression

Chabloz SA, Lausanne / Jacques Verstraete, Lausanne

Les opinions exprimées par les auteurs
ne reflètent pas nécessairement la position officielle
du comité de rédaction et des rédacteurs responsables de la RES



SUR LE SITE WEB
DE **L'AGEFI**
EN SAVOIR PLUS
SUR LA BOURSE
LA FINANCE
ET L'ÉCONOMIE!

Pour vous inscrire gratuitement à notre newsletter quotidienne, du lundi au vendredi, envoyez votre email à newsletter@agefi.com

WWW.AGEFI.COM

LE WEB ROMAND DE L'ÉCONOMIE

AVANT-PROPOS DE LA RÉDACTION

En cette période anniversaire des événements de Mai 68, il est particulièrement stimulant et peut être légèrement provocateur de consacrer un dossier à la police et au maintien de l'ordre. Etrangement, cependant, le contenu de ce dossier peut donner un sentiment «révolutionnaire», un goût de critique radicale. En effet, les contributions montrent à quel point la vie quotidienne des policiers traduit, par les difficultés qu'ils rencontrent, les changements fondamentaux que vivent nos sociétés. Ces garants de l'ordre, de la paix et de la sécurité sont constamment débordés par des comportements que le cadre juridique qui fonde nos institutions, n'avait en général pas anticipés : chômage de masse, précarité, urbanisme mal piloté, flux migratoires complexes,... Les témoignages des policiers recueillis dans ce dossier racontent à la fois le désarroi engendré chez eux par ces débordements et tout l'enjeu qu'il y a à essayer d'y trouver des réponses appropriées sans pour autant remettre en cause l'idéal d'ordre. Chacun des articles de ce dossier se confronte à cette double question de l'élucidation des transformations que les changements sociétaux ont amenées envers le travail de police et les moyens, culturels, intellectuels ou autres qu'il faudrait déployer pour que nos polices parviennent à tenir ensemble les émancipations revendiquées et le respect de l'ordre.

Un des axes, repris par chacune de ces contributions est le renforcement des capacités analytiques et critiques des forces de police pour leur permettre d'enclencher ce que l'un des auteurs du dossier appelle un processus «d'apprentissage continu» les aidant à s'adapter aux transformations de la société (Yves Patrick Delachaux). Cela suppose en particulier de comprendre mieux ces transformations. Or les autres articles de ce numéro contribuent, selon nous, à préciser les contours de celles-ci et plus précisément d'explicitier les conséquences du développement rapide d'une société de réseau. Le thème n'est bien sûr pas (ou plus) nouveau mais les auteurs des différents articles en apportent un éclairage original. D'abord par une illustration moderne sur les impacts dans une industrie (celle de la musique), Barbier et ses collègues montrent à quel point les pratiques sont radicalement modifiées par ces modes organisationnels. Rumpala, en philosophe, en précise les termes et montre que ces réseaux fonctionnent à l'instar de rhizomes. Il ouvre surtout vers la question de la gouvernance de ces réseaux, de la possibilité ou de l'impossibilité qu'il y aurait à orienter cette société de réseau vers un objectif commun. Autrement dit, il donne l'occasion de discuter du problème profondément politique, des conditions de régulation de notre société. Son propos, optimiste, contraste avec la référence à Hayek que développe Rozin dans sa contribution. Le réseau, même s'il ne constitue pas le cœur de l'argument ni de Hayek ni de Rozin, apparaît explicitement dans ce texte quand ce dernier écrit que «Hayek soutient un principe d'individualisme centré sur la capacité d'un sujet à constituer un réseau et une structure d'échange autour de lui.» Le propos de Rozin est, entre autres, de montrer que Hayek permet de penser les comportements individuels comme parfaitement intégrés à des réseaux de personnes. Mais il tire de son analyse de la pensée de l'économiste autrichien que ces comportements sociaux ne peuvent constituer un principe régulateur, re-

mettant alors en question la possibilité même de tirer de cette évolution sociétale un modèle gouvernemental. On comprend alors mieux la difficulté vécue par les garants de ce modèle que peuvent être les policiers.

Ce numéro contient aussi une contribution très originale quand elle est réinscrite dans cette question générale des conséquences sociales de la diffusion des réseaux : celle de Bréda à propos de la fidélité. Son article, en partant d'une interrogation marketing classique, celles des raisons d'un réachat, peut nous amener à mieux cerner les sources de notre affecto societatis dans une organisation en réseau. En effet, si celle-ci se définit par un redéploiement continu des formes organisationnelles et une remise en question des structures traditionnelles de lien social, on doit se demander ce qui peut quand même expliquer que des personnes maintiennent une régularité dans leurs comportements sociaux. Pourquoi respecter certaines lois, certaines habitudes,... ? Pourquoi tout ne change pas tout le temps dans une société de l'éphémère ? Pourquoi donc reste-t-on fidèle à certaines valeurs, à certaines amours, à certains usages,...

Or, pour conclure, une des impressions les plus fortes et les plus touchantes qui peut ressortir à la lecture du dossier sur la police, est celle de l'extrême fidélité des policiers à un sens commun et ce, malgré les vicissitudes de leur métier et les ébranlements de leur légitimité. Comment les aider à rester *nos* fidèles ? Voici peut être tout l'enjeu de ce dossier.

Pour la rédaction,
Fabien De Geuser

QUESTIONS POLICIÈRES: LA CULTURE POLICIÈRE EST-ELLE FAVORABLE POUR GÉNÉRER DE NOUVELLES ACTIONS DE PENSÉE?

YVES PATRICK DELACHAUX

Policier

ydelachaux@bluewin.ch

www.flicdequartier.ch

> Yves Patrick Delachaux, postule que les défis des corps de police en ce début du XXIe siècle, sont de conduire la police à devenir une organisation axée sur l'apprentissage continu de son personnel afin de permettre des réponses policières adéquates aux transformations sociales et politiques qui s'opèrent en Europe depuis plusieurs années. L'article pose la thèse suivante: dénouer l'agir policier est nécessaire pour une profession qui offre à ses unités une grande autonomie de travail, paradoxalement plus large pour un subalterne hiérarchique que pour un cadre. Une profession qui a développé sa conduite des opérations pour répondre à l'urgence continue des interventions, négligeant pour cela considérablement l'analyse des contextes sociaux et politiques. Il est urgent, dans une Europe en voie de complexification – où la société est globalisante et supranationale, qui tend vers le néolibéralisme, ainsi donc questionne les libertés de chacun – de former la police autour des enjeux émergents pour les démocraties.

Je prends l'exemple de l'insuccès d'une formation dispensée à des policiers genevois - patrouilleurs de 15 à 18 ans de service - à qui j'avais demandé une analyse critique de l'affaire Jean-Charles de Menezes, abattu de cinq balles dans la tête par mes collègues londoniens. Aucun des 23 participants au cours n'a été en mesure d'effectuer l'exercice. «*Je refuse de juger des collègues*», disait l'un, «*Que foutait un Brésilien à Londres*»; «*De toute façon il n'avait pas de papiers valables*», disaient d'autres. Ces professionnels, par ailleurs vus et reconnus comme d'excellents policiers par leurs collègues et la direction de la police, étaient dans l'incapacité de formuler une pensée non défensive. D'où cela pouvait-il venir? Je suis arrivé à la conclusion que les policiers n'étaient pas entraînés à penser leurs activités. Je suggère que c'est le niveau d'analyse critique du personnel policier qui dénote la maturité des corps de police à défendre des valeurs d'un État de droit. Il n'est pas nécessaire ici que je développe les nombreuses tâches de la police et les procédures de son action, je me contenterai de rappeler que la police détient un pouvoir de coercition et des moyens discrétionnaires importants. Ce qui m'amène à la prise de position suivante: les défis des corps de police en ce début du XXIe siècle sont de conduire la police à devenir une organisation axée sur l'apprentissage continu de son personnel afin de permettre des réponses policières adéquates aux transformations sociales et politiques qui s'opèrent en Europe depuis plusieurs années. Les policiers sont toujours dans l'action, l'agir, et pas dans la pensée de l'action. En tant que

policier et formateur, ma position se manifeste ainsi: dénouer l'agir policier est nécessaire pour une profession qui offre à ses unités une grande autonomie de travail, paradoxalement plus large pour un subalterne hiérarchique que pour un cadre. Une profession qui a développé sa conduite des opérations pour répondre à l'urgence continue des interventions, négligeant pour cela considérablement l'analyse des contextes sociaux et politiques. Aujourd'hui, ce débat est essentiel et nécessaire. Comme l'est la refonte de la culture policière. L'exemple de la formation des policiers genevois sur l'affaire Menezes est à mes yeux significatif de ce nécessaire changement, et significatif pour démontrer le manque d'exercice de ces hommes aux *dénouements* d'une action professionnelle. Lors de cette formation, je n'avais pas demandé à mes camarades de juger le choix de nos collègues londoniens d'abattre Menezes, mais de réfléchir sur l'action policière, le port de l'arme, l'impact du commandement sur la troupe, l'obéissance, la désobéissance, les capacités de distinctions objectives et subjectives d'une situation et les compétences d'analyses de l'activité. A cette absence de réflexion sur l'activité, s'ajoute une mauvaise connaissance des enjeux de la profession. «*Tout va bien: les policiers font leur travail car les prisons sont pleines!*» cette justification, dans la bouche du président du syndicat de la police judiciaire à Genève, répondant à la demande d'un journaliste qui l'interpelle à propos de dysfonctionnements avérés est exemplaire et significative. Elle ne peut être comprise, à mes yeux, que dénotant de cette vision réductrice, mais pourtant répandue, qu'un bon «flic» est celui qui fait des arrestations.

Policiers, nous assurerons ce pour quoi nous nous sommes engagés: la défense du droit. Il s'agit d'une valeur primordiale, fondatrice car les activités policières ne peuvent être réduites à l'enquête et l'arrestation. Dans la culture policière où règnent l'ordre et la discipline, j'ai découvert que s'interroger de la sorte est un défi. «La discipline prime sur la rhétorique», m'a fait savoir la direction de la police que je questionnais sur le management. Historiquement le corps de police est militaire, son fonctionnement ainsi que son organisation autonome l'ont amené à conduire des opérations en toute indépendance logistique. De ce fait des dynamiques protectionnistes et hiérarchiques se sont développées au fil du temps valorisant avant tout l'action opérationnelle. La conséquence de cette professionnalisation militaire est un déficit de structures internes pour le développement de stratégies plus globales et pour la création d'espaces de réflexions et de formations sur le sens de l'action policière. Bref, l'exercice de penser l'agir sous les déclinaisons d'obéissance, domination, banalisation, soumission, résistance, etc., est une difficulté dans la structure policière actuelle. Pourtant c'est tout à l'honneur des corps de police de promouvoir ces démarches.

C'est aussi pourquoi je prends le risque d'affirmer que nous devons permettre aux policiers les démarches intellectuelles qui aboutissent si nécessaire à l'acte de désobéissance, ceci pour permettre d'obéir en toute connaissance de cause. Plusieurs études démontrent que le policier, après les premières années passées sur le terrain à faire du «flag» (flagrants délits) à faire des «crânes» (interpellations) risque de ne plus être en mesure de saisir les finalités de sa mission, de perdre le sens global, de ne plus comprendre sa véritable posture professionnelle. Par exemple, dans le champ des défis migratoires, force m'est de constater que les débats entre les policiers, dans un fourgon lors de déplacements de maintien de l'ordre, à l'arrière d'un commissariat, en patrouille ou dans les bureaux administratifs, se centrent continuellement sur l'interpellation des personnes étrangères. «*On arrête toujours les mêmes! T'as vu le nombre de Kosovars en prison!*», pour rappel, lors de l'exercice Menezes, l'une des

réactions avait été: «*Que foutait un brésilien à Londres?*» Alors je m'interroge: en tant que policier, en l'absence d'espaces de réflexions institutionnalisés, comment puis-je comprendre les images télévisées de milliers de jeunes africains qui s'échouent sur les plages espagnoles? Des maghrébins qui débarquent sans rien en Italie, en Espagne? Comment puis-je gérer les chocs émotionnels des événements du 11 septembre 2001, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres? Aujourd'hui, quel regard je porte comme policier sur l'Islam? Sur les musulmans? Sur l'Arabe de mon quartier? Et il est probable que la mobilisation de l'Union européenne autour de la question migratoire éveille chez moi, dans un premier temps, des réflexes nationalistes.

La complexification des activités policières, étroitement liées à la perte des repères territoriaux favorise les stratégies de défenses. C'est pourquoi lorsque le Parlement londonien décrète qu'il faut «tirer pour tuer» («*shoot to kill*»), il est possible qu'en tant que policier obéissant à des ordres, je ne m'interroge même plus. Je crois que le questionnement renforce la réflexion critique et évite l'enfermement. Lorsque l'on introduit une démarche globale en ressource humaine, qui intègre les valeurs défendues par les Droits de l'Homme, on protège certes la société civile, mais également les policiers et tous les autres professionnels contre eux-mêmes. L'activité des métiers policiers, concrète, dangereuse et engagée, amène les individus à gérer de graves menaces. Il faut mettre en regard les propos cités plus hauts avec des paroles qui disent le doute, la difficulté de l'engagement, qui questionnent le sens même du travail d'agent de l'État: «*Nous sommes le dernier rempart! Mon métier c'est de protéger les plus faibles! Et si nous on cède, qui d'autres se battra?*». Je conclus cette succincte observation en disant que l'appréhension et la compréhension de la profession «police» passent par la compréhension des mœurs du groupe «policier». Sans ces éléments, difficile de concevoir certaines réactions et comportements.

Un policier ne travaille jamais seul. Dès le début de son rattachement au groupe, chacun intègre très rapidement que l'unité du groupe lui assure la protection nécessaire pour accomplir sa mission. Mais, comme nous l'avons vu, la finalité de l'action échappe souvent. Quid sur les valeurs défendues? Quelle action sous-tend la pose d'une amende sur le pare-brise d'un véhicule? L'interpellation d'un individu suspect? La préservation de traces? Albert Camus nous a rendus attentif que faute de valeurs supérieures qui orientent l'action, l'individu se dirige dans le sens de l'efficacité immédiate. La règle devient se montrer le plus fort. Difficile d'ignorer ce postulat au sujet de la police. La culture du résultat qui est de plus en plus exigée dans les corps de police renforce ce désengagement et cette perte de sens. «*Le discernement qu'on attend des policiers vient bien après les cases à remplir*», témoigne un collègue policier français de la région de Tours, en réagissant aux directives de sa hiérarchie qui fixe les objectifs prioritaires d'efficacité des services. «*On nous demande plus d'avoir un comportement de policier mais un comportement de commercial, à savoir que l'on nous demande d'interpeller tout et n'importe quoi*», témoigne un autre collègue.

Les difficultés exprimées par les policiers sont des questions sur le sens des missions et les valeurs défendues. On désire des policiers capables d'évaluer leur action, de réagir et d'apprendre de manière proactive, l'étape du recrutement s'avère cruciale. Il est nécessaire d'évaluer alors le degré d'adhésion aux valeurs défendues par l'institution policière dans un État de droits, de même que les capacités du postulant à se remettre en question. L'attention va être portée sur les capacités d'apprendre, d'évoluer et d'être en mesure de procéder à de

l'introspection, mais également aux capacités de défendre les positions politiques de l'État, les facultés du postulant à opérer des démarches «éthiques». Une attention particulière se porte également sur la faculté à s'affirmer, qui peut aller jusqu'à désobéir si nécessaire, à l'authenticité du postulant et ses capacités d'autonomie et d'initiatives, aux capacités de réagir positivement aux difficultés, frustrations et stress et à la motivation pour les professions de la force publique. Lors des formations initiales et continues, il est nécessaire de mettre en place un volet éthique qui offre une chance aux policiers d'ancrer leur motivation citoyenne dans une connaissance plus vaste de la littérature et de l'histoire des idées. Ils doivent disposer d'un socle commun de connaissances de base concernant la fonction de l'État et des enjeux en Droits humains. Le policier doit acquérir une perception des enjeux étatiques et de la place qu'occupe la force publique dans cet espace. Puisque qu'il est astreint au devoir de fidélité et d'obéissance, il doit être en mesure de comprendre le contexte. Dans l'hétérogénéité de son environnement professionnel et de son constant changement, il doit être en mesure de situer la profession, les pratiques et les compétences. Enfin il doit acquérir un bagage historique concernant l'émergence des Droits humains, et des combats qui ont été menés pour faire exister des droits reconnus. Ces savoirs favorisent les prises de position dans les décisions que le policier va être amené à prendre très vite sur le terrain. Bien entendu l'acquisition de telles connaissances, pour des personnes qui choisissent souvent le métier de policier pour son côté pragmatique et pratique sur le terrain, peut paraître fastidieux et est souvent laborieux.

Le rôle des formateurs est ici primordial pour rendre à la fois le sujet accessible, mais surtout pour démontrer la nécessité de ces savoirs sur le terrain. Toutes ces démarches doivent cependant être portées par une volonté de changement, elles ne peuvent que prendre racines par la détermination des directions à instaurer un «climat» d'ingénierie formative et des objectifs clairement définis. Pour cela des informations relatives aux normes et valeurs en matière de Droits de l'Homme applicables au travail de la police doivent alimenter cette évolution. Ces objectifs instaurent et encouragent une éthique fondée sur la légalité et le respect des normes internationales en matière des Droits de l'Homme au sein des forces de maintien de l'ordre. Les objectifs généraux visent à ce que le policier soit à même d'appréhender l'esprit de la loi et à intégrer une véritable culture éthique et des Droits humains. Le policier, comme tous les agents de l'État, doit être capable de défendre quotidiennement les Droits de l'Homme dans un contexte de maintien de l'ordre et de la sécurité. La formation doit permettre au policier d'effectuer des analyses critiques de ses actions et de celle de l'Institution dans sa pratique journalière. Je prends à dessein mon échec en formation lorsque les policiers avaient été incapables d'analyser l'affaire Jean-Charles de Menezes. Les structures de formation et l'histoire de la police expliquent cette incapacité. Je conclus sur une question ouverte: lorsque l'on n'accorde pas le droit de penser l'activité, n'y a-t-il pas une volonté politique et institutionnelle d'annihiler toute forme de désobéissance et d'autonomie? D'où l'impact d'une phrase aussi immature de la direction de la police que «La discipline prime sur la rhétorique.»

Pour protéger nos valeurs morales, exprimées dans les conventions relatives aux Droits de l'Homme, il nous faut partager ensemble les faiblesses de nos Institutions et trouver des voies de résolutions. La police est une affaire citoyenne. Mais j'ai observé les difficultés pour les polices à interpréter les recherches, observations, recommandations, traités et conven-

tions, en des mesures concrètes et traduites en outils professionnels. Les premiers gestes des directions, par exemple des Corps de police, engagent généralement la mise en place de normes contraignantes, traduites par des ordres de services, codes de déontologie, et autres textes normatifs placés sous la surveillance des États-majors ou d'une « police des polices » ou organes d'inspection. Aujourd'hui en Suisse je n'ai pas observé de structures policières qui soient en mesure de relever ce défi. A l'exception peut-être de la police de Lausanne qui s'est engagée depuis plusieurs années à une refonte de son management en éthique et déontologie. C'est dans la nature même du fonctionnement des pratiques policières ainsi que des structures séculaires des Corps de police qu'ils nous faut, ensemble, découvrir les raisons pour lesquelles les efforts des uns et des autres peinent à véritablement transformer les anciennes pratiques et nouvelles approches professionnelles, capables d'affronter les enjeux d'une Europe en mutation, notamment dans son tissu social multiculturel. Le défi s'applique à définir l'essence même des pratiques de chaque policier en rapport avec les valeurs portées par les textes. J'ai observé que dès le début au rattachement à un Corps de police, la finalité de l'action de sécurité dans un État de Droit échappe aux stagiaires policiers. Il suffit de les interroger sur les rôles de la police dans la société pour comprendre qu'ils n'ont qu'une vague idée de la place que cette institution occupe dans un État de Droit. Lors de discussions avec des agents en formation, et plus préoccupant avec des cadres et cadres intermédiaires, je me heurte rapidement à la méconnaissance des valeurs défendues. L'action prend immédiatement le pas sur la réflexion et la finalité de cette action est réduite à son plus simple but: l'intervention policière technique.

Toutes ces démarches doivent cependant être portées par une volonté de changement. Elles ne peuvent que prendre racine dans la détermination des directions à instaurer un « climat » d'ingénierie formative par des objectifs clairement définis. Pour cela des informations relatives aux normes et valeurs en matière de Droits humains applicables au travail de la police doivent alimenter cette évolution au sein des directions comme dans les Corps de police. Les instructions vont encourager le développement de compétences permettant de traduire ces informations en actions concrètes. Ils vont sensibiliser les policiers, cadres et cadres intermédiaires, aux rôles d'agents de la force publique qui leurs sont dévolus, de protection et de promotion des valeurs défendues par les Droits humains et enfin influencer sur l'application de ceux-ci. Ainsi, le management policier est-il aujourd'hui mature pour produire la réflexion critique nécessaire sur les pratiques? La culture policière est-elle favorable pour générer de nouvelles actions de pensée? Deux types de questions auxquelles je tente de répondre dans mon livre *Présumé non coupable, des flics contre le racisme* (Delachaux, 2007).

POLICE ET ÉTHIQUE

PATRICE BOILLAT

*Ethicien en Sécurité publique et policier
patrice.boillat@lausanne.ch*

> Patrice Boillat, en lien avec le postulat d'Yves Patrick Delachaux sur les défis des corps de police en ce début du XXI^e siècle, amène un regard sur certains enjeux du changement de société qui s'opère depuis quelques temps déjà, mettant ainsi à mal le rôle traditionnel des institutions étatiques et plus particulièrement celui de la police. Nouvelle dynamique qui invite les institutions policières, si elles veulent éviter les crises à répétition, à une prise de conscience collective et individuelle, pour repenser leur rôle, leurs fonctionnements, leurs actions et entreprendre les réformes qui leur permettront de mieux s'adapter à ces problèmes de société croissants. L'article relève que ce travail de questionnement et d'élargissement de la conscience est une pratique dévolue à l'éthique, matière qu'Yves Patrick Delachaux suggère également comme volet de formation des policiers. Alors, en quoi consiste une approche en éthique? Est-ce un nouveau phénomène de mode? Finalement, comment la dimension éthique peut-elle s'inscrire dans ce contexte policier en mutation? Questionnements et thèmes qui seront abordés au travers de la réflexion de Patrice Boillat.

La lecture de l'article d'Yves Patrick Delachaux, au travers de son regard kaléidoscopique et interrogatif sur le pari que la culture policière soit éventuellement capable de mettre en place des actions de pensées, m'interpelle à plus d'un titre, que ce soit comme citoyen, mais surtout comme éthicien. Le développement de sa pensée est riche et ses remarques, constats et suggestions mériteraient, pour une grande majorité d'entre-eux, que nous les traitions comme thèmes à part entière et plus en profondeur. Cela dit, je désire m'attarder quelques instants sur l'une de ses prises de position: «les défis des corps de police en ce début du XXI^e siècle sont de conduire la police à devenir une organisation axée sur l'apprentissage continu de son personnel afin de permettre des réponses policières adéquates aux transformations sociales et politiques qui s'opèrent en Europe depuis plusieurs années». En proposant aux Institutions policières de développer de l'ingénierie formative permettant aussi bien aux policiers qu'aux corps de police d'effectuer des analyses critiques de leurs pratiques, c'est faire le pari d'une prise de conscience plus générale, issue à la fois d'un travail individuel et collectif dans un but d'une meilleure adéquation des réponses policières avec la société qu'elle sert; lesquelles doivent dépasser certains paradigmes trop souvent érigés comme réponse, tels que la dimension technique, l'efficacité et le légalisme.

Dès lors, pour identifier ce qui pourrait créer problème dans le contexte, la conscience a besoin de l'éclairage des principes, principes qu'elle comprend toujours à partir de l'expérience issue de situations déjà vécues. En fait, ce travail de la conscience est donc une double tâche d'interprétation de la situation en connaissance des principes et de compréhension des principes, tout en étant dans la situation. Cette opération de type herméneutique du jugement prudent est une pratique critique dévolue à l'éthique dont la finalité est «l'élargissement de notre conscience». Ainsi, il est question, comme Jean-François Malherbe¹ le relève volontiers, d'*un agrandissement*, d'*une libération* et d'*une prise de distance*. Lorsque l'on évoque «l'élargissement» de la conscience, les trois sens décrits sont indissociables. Il s'agit de rendre la conscience plus ample, de l'éveiller à des expériences qu'elle n'a pas encore connues, d'aviver sa sensibilité à des phénomènes qu'elle ne percevait jusqu'alors que confusément. Mais il s'agit également de libérer la conscience de ses préjugés, de ses idées toutes faites, de la vision du monde, de soi et des autres qui lui a été transmise en même temps que son éducation première».

J'ai cité que ce travail d'attardement et de questionnement comme une pratique critique dévolue à l'éthique ; matière qu'Yves Patrick Delachaux suggère comme volet de formation pour les policiers. Je saisi donc l'occasion pour en parler un peu plus longuement. Aujourd'hui, on peut relever qu'il y a une grande confusion du mot éthique, car dès qu'une discussion s'amorce sur cette question, on constate rapidement la diversité des réalités auxquelles réfère ce mot selon les gens qui l'utilisent. Je propose donc une première réflexion pour une clarification de ce concept: Il y a 50 ans, le mot *éthique* n'était employé pratiquement que par des philosophes. En 2008, il est question presque tous les jours d'éthique, dans les journaux, à la radio, dans les corps professionnels. Il est intéressant de voir que l'éthique, qui était pratiquement inconnue il y a 50 ans, occupe aujourd'hui le devant de la scène dans une multitude de pays et bien sûr cela amène à s'interroger au sujet de ce phénomène, que s'est-il passé? Qu'est-ce qui explique un tel essor de cette discipline? Est-ce que les gens auparavant étaient tellement «éthiques» qu'ils n'en n'avaient pas besoin ou l'éthique est-elle simplement une découverte récente? Les choses sont-elles aujourd'hui à ce point complexes que l'on ne peut plus s'en sortir sans l'éthique?

Le quotidien nous démontre que vivre en société aujourd'hui pose de nouveaux défis. De nombreux paramètres culturels et sociétaux ont été passablement modifiés durant ces cinquante dernières années et ont ainsi fait émerger de nombreux dilemmes et questions au sujet du «vivre ensemble» dans nos cultures occidentales. La mondialisation, les crises financières, le choc des générations et technologiques, les conflits, les flux migratoires sont des exemples de sources d'incertitude où les références «coutumières» (lois, règles, codes) des individus, des familles, des associations, des institutions et des collectivités volent en éclat de toutes parts. Les repères moraux qui définissaient auparavant le «bien agir» sont confrontés à de nombreux nouveaux paramètres, normes et cultures, très différents de ceux qui ont prévalu jusqu'à ces dernières années. De plus, suite aux atrocités commises en de nombreux pays, au nom des droits ou des intérêts de la majorité, notre conscience de la nécessité de protéger les droits et libertés de l'individu s'est accrue. Avec la multiplication

¹ Malherbe Jean-François, produit pour la Direction des programmes d'éthique, d'égalité et d'intégrité de la personne, Sécurité du Québec, Montréal, 1999, p. 124

des connaissances et la spécialisation du travail, il devient impossible, à un seul individu, de connaître à fond tous les éléments indispensables à une prise de décision éclairée.

Les normes qui nous semblaient des guides infaillibles à la prise de décision sont ébranlées dans leur légitimité. Le besoin d'une réflexion critique se fait sentir dans de nombreux domaines professionnels et plus globalement dans l'ensemble des pratiques sociales. Dans un tel contexte, le mot éthique se retrouve sur de nombreuses lèvres. Deux conceptions de l'éthique sont le plus souvent données. La première fait référence à «un code d'éthique», au travers de normes et de valeurs qui fixe les comportements à respecter pour être autorisés à pratiquer une profession. Cette vision de l'éthique est très axée sur les normes. La deuxième, quant à elle, fait référence à la morale personnelle des gens, lorsque ceux-ci disent «je suis éthique» ou «ce comportement est éthique ou ne l'est pas». C'est une vision très moralisatrice de l'éthique qui, comme «super norme» vient définir ce qui est bien ou mal de faire. Ce ne sont pas ces deux approches de l'éthique que je voudrais décrire, mais une nouvelle². Alors comment peut-elle être définie? En milieu universitaire, l'*éthique*³ est souvent vue comme *un processus de réflexion critique sur l'ensemble du domaine moral* (valeurs, normes, lois, droit, morale, moeurs, déontologies, règlements, etc). Il s'agit de l'éthique théorique qui doit permettre à la compréhension des conflits de normes et de valeurs qui existent dans la société. On pourrait appeler ceci de la sociologie des valeurs et des normes. L'éthique théorique a pour but de comprendre le déroulement des phénomènes, que ce soit sur les plans sociologiques, psychologiques et politiques. Cette dimension de l'éthique est importante car elle vient en aide aux gens qui font de l'éthique de terrain: de l'éthique appliquée.

L'*éthique appliquée*⁴ est vue comme *un processus de réflexion critique, sur l'ensemble du domaine moral, ayant pour but d'orienter l'action en permettant de résoudre les conflits de valeurs et/ou de normes qui surgissent lors de situations concrètes*. En d'autres mots, il s'agit du même processus de réflexion critique⁵ qui doit permettre de distinguer les nuances pour comprendre qu'une réalité n'est jamais toute noire ou toute blanche, mais complexe entre ce rapport de valeurs et de normes. Ce processus est tourné vers l'action afin de résoudre les conflits de valeurs et de normes qui surgissent en situation pratique. Il s'agit de prendre en compte les aspects théoriques apportés dans le développement de l'éthique afin de pouvoir dénouer les situations du terrain. Pour les policiers, il ne s'agit pas d'en faire des philosophes, mais de leur permettre, à l'aide d'un cadre philosophique et d'outils pragmatiques, de pouvoir prendre un recul sur les problèmes pour mieux les appréhender et en saisir les enjeux. On pourrait le résumer comme suit: «Il s'agit passer d'un bon sens grossier au bon sens raffiné». Il ne faut pas perdre de vue que lorsque l'on veut dénouer certains dilemmes de société, utiliser la hache risquerait d'endommager passablement le tissu social sain! Il serait souhaitable que dans une situation complexe, nous puissions percevoir toute la complexité du phénomène, autrement nous risquerions bien, au lieu de le résoudre, de l'amplifier. Ainsi la pratique de l'éthique appliquée associée à une bonne connaissance du milieu (policier,

² «Approche de l'éthique qui a été implantée depuis plusieurs années déjà dans des institutions étatiques et policières Québécoises (Ecole de Police nationale, Police de Montréal, Sûreté du Québec) par l'Université de Sherbrooke/CA. En Suisse, par la Police de la ville de Lausanne en 2002, par l'Université de Sherbrooke/CA et avec l'appui de l'Université de Lausanne/CH et celle Catholique de Louvain/B»

³ Roy Robert, *Place de l'éthique dans le domaine moral*, Police de Lausanne, octobre 2002

⁴ Roy Robert, *Place de l'éthique dans le domaine moral*, Police de Lausanne, octobre 2002

⁵ Critique : du latin crinein qui veut dire distinguer.

médical, etc..) doit permettre une meilleure résolution des dilemmes afin que l'action du professionnel soit en adéquation avec les finalités visées. Ainsi, l'éthique appliquée peut d'abord être définie comme *une pratique éducative qui développe le professionnalisme*. Par «éducative», je l'entends dans le sens étymologique d'éduquer, qui est «ex ducere», ce qui signifie littéralement conduire (quelqu'un) hors (du lieu auquel il appartient). Il faut quitter son point de départ. Pour les éducateurs, il s'agit de viser l'émancipation de l'autre, son affranchissement à l'égard de l'autorité. C'est dans ce sens que l'éthique appliquée s'inscrit. L'éthique appliquée consiste à «penser l'éthique avec les gens» et non pas *pour* eux. Selon Georges Legault, il s'agit stimuler la «co-élaboration de sens». Donc, il y a notion et reconnaissance de l'autre, d'une réciprocité, d'un partage mutuel dans la délibération. Pour illustrer ce double travail d'interaction, je reprendrais la pensée d'Henri Bergson: «Il faut agir en homme de pensée et penser en homme d'action».

J'ai relevé que notre société se trouve en pleine mutation, qu'elle se complexifie et qu'il devient ainsi difficile à des institutions et à des professionnels de prendre des décisions éclairées; éléments qui expliquent, en partie, la popularité croissante de l'éthique appliquée. Dans ce contexte social, plusieurs voix, comme celle d'Yves Patrick Delachaux, font le postulat que la police, si elle veut garder la pertinence de son action envers sa population, doit pouvoir évoluer de sa posture actuelle et créer des espaces où elle peut penser son action et son rôle. Finalement, ce changement de société, amène-t-il véritablement des modifications sur le rôle de la police, sur la mission et l'action du policier? Voici quelques pistes de réflexion qui pourraient amener une amorce de réponse à ce questionnement.

Cette modification sociale où la définition du «Bien commun n'est plus aussi évidente qu'auparavant, génère une période d'anxiété et de troubles. L'apparition de nouvelles connaissances, de nouvelles possibilités techniques et en parallèle un appauvrissement de l'État ont créé une nouvelle dynamique où les institutions ont vu l'allocation de leurs ressources se restreindre; mettant directement en péril leur système de fonctionnement. Or, la police est l'une de ces institutions de l'appareil de l'administration publique qui est en crise, puisque, encore plus que les autres, elle est directement confrontée aux problèmes de société croissants.

En effet, la police, en contact permanent avec la population, est quotidiennement touchée par ces nouveaux problèmes, puisqu'elle est aux prises avec les différentes strates sociales, dont les repères ne sont plus que d'éphémères balises. Elle voit ainsi sa tâche se compliquer de façon significative lorsqu'elle se retrouve placée entre les attentes d'une population (qui revendique de plus en plus de droits individuels), et les directives du pouvoir législatif et du judiciaire, qui se manifestent notamment par une tendance à l'hypernormativité du droit, des lois et des règlements. Ainsi, la police voit son rôle traditionnel⁶ être mis en tension avec une nouvelle dynamique⁷, entre «servir le bien public» et «servir le public».

A une échelle plus interpersonnelle, le policier est l'un des acteurs de l'environnement dé-

⁶ *Le rôle traditionnel de l'appareil de l'administration publique* avec d'une part les responsabilités qui lui incombent dans l'application des lois, le respect des procédures et la gestion prudente, et d'autre part ses structures, avec une forte hiérarchisation, centralisation et une normativité importante.

⁷ *La nouvelle dynamique de l'appareil de l'administration publique* avec des responsabilités différentes, comme la gestion par résultat, les partenariats et l'orientation client et des structures différentes, avec une autonomie de décision, privilégiant l'initiative et des règles plus souples.

mocratique, puisque sa mission s'inscrit directement dans la mise en action des décisions du législateur et celles de l'autre pouvoir de l'État, le judiciaire. Il est un véritable professionnel qui s'implique dans *la cité* dont il doit saisir les enjeux, comprendre les hommes et les femmes qui y habitent pour que ses actions favorisent l'harmonie de la vie communautaire. Car tout policier qui veut appliquer l'ordre et maintenir la tranquillité publique devrait être à même de juger avec discernement ce qui doit être «appréhendé» ou «remonté en information»: il devrait être en mesure de traduire et d'interpréter l'ordre donné, ce qui le rendra apte à fixer la règle appropriée au cas (la droite règle). Par son action, le policier incarne la loi, il lui donne une effectivité, une efficacité. Ainsi, l'action policière ne peut plus s'enfermer dans une seule vision passive d'exécutant de tâches à accomplir où les lois et les ordres sont érigés comme des finalités, mais au contraire, elle devrait s'inscrire dans un véritable travail d'analyse, d'orientation, parfois même d'attardement ou de détournement de son propre intérêt pour telle ou telle constatation ou événement. *Le jugement est au cœur même de l'activité policière* avec toute la part d'incertitude que cela peut comporter. Ainsi, le professionnel de terrain de la sécurité publique, placé entre les différents pouvoirs et les citoyens, devient *un agent de régulation sociale*, qui doit non seulement faire preuve de lucidité, mais avoir une capacité d'analyse, de prise de décision et être à même de rendre compte de ses choix. Cette profession d'action implique les notions *d'autonomie et de responsabilité*.

Aujourd'hui, j'observe que ces nouveaux enjeux de société, leurs mécanismes et les nouveaux défis liés à la profession de policier ne sont pas toujours bien compris ou carrément ignorés des corps de police et des collègues qui les vivent jour après jour. Confinés dans un quotidien toujours plus exigeant, que ce soit en terme de sollicitations et de réponses aux appels, d'imputabilité, de manque de ressources, de violence, imbriqués dans des mécanismes hiérarchiques, structurels, statutaires qui ne permettent plus forcément de répondre à leurs attentes et à celles de leur activité, bien des policiers se sentent de plus en plus incompris, parfois désabusés, voire abandonnés par leur hiérarchie, le politique, la justice, les citoyens, en quelque sorte, ils ont le sentiment d'être les «victimes» d'un système et d'une évolution qu'ils ne maîtrisent plus toujours forcément. Cela donne l'impression que leur activité et leur quotidien les poussent à ne regarder que l'arbre qui est devant eux, sans leur laisser la possibilité d'observer, voire de comprendre la forêt qui les entoure.

Engager un processus pour faire évoluer la culture policière et envisager une transformation du rôle et de l'activité de la police ne veut surtout pas dire qu'il faille «jeter le bébé avec l'eau du bain». Bien au contraire, les corps de police et les policiers ne font pas tout faux et ont, sur bien des domaines, des pratiques très professionnelles. Il est important qu'ils puissent s'appuyer sur leurs forces, leurs collaborateurs, pour pouvoir réfléchir leurs faiblesses, l'évaluation des gains et des pertes, tout comme les correctifs à apporter. Une évolution de la culture policière est une affaire citoyenne. Elle touche non seulement tous les niveaux hiérarchiques d'un corps de police, mais elle implique aussi directement le politique, les syndicats et les citoyens. Une telle démarche ne se décrète pas et de nombreuses résistances sont à vaincre. C'est un processus qui demande du courage, parce qu'une remise en question n'est jamais simple et souvent synonyme de turbulences, d'humilité, car c'est une démarche complexe et que rien n'est acquis définitivement. Finalement, de la patience, puisqu'une évolution d'une culture prend de très nombreuses années.

Il est quasi certain que la police ne pourra pas faire l'économie de sa réforme dans les quelques années à venir. Les crises actuelles traversées par certains corps de police sont des signes tangibles de l'existence de ces tensions et changements, tout comme l'attitude défensive, voire «silencieuse» de certains autres corps sur ces thèmes sont malheureusement propices, tôt ou tard, à de nouvelles crises institutionnelles. Mais avant tout, se poser la question de la validité d'une telle démarche, c'est déjà faire preuve d'étonnement et donc, d'entrer dans une première démarche réflexive. A ce titre, la dimension éthique est un des outils réflexif et pragmatique qui permet d'accompagner ce type de démarche et d'aider les institutions, les policiers et les cadres à mieux vivre leur quotidien professionnel.

Je souscris donc au postulat d'Yves Patrick Delachaux, à une nuance près, que les espaces de formation où la police peut penser son action et son rôle sont un des piliers importants d'une démarche plus globale.

LA POLICE N'APPARTIENT PAS À LA POLICE*

FRÉDÉRIC MAILLARD
Preventive Business
info@fredericmaillard.com

> Interpellé par plusieurs policiers, concédant leur efficacité aux criminels et trafiquants de toutes espèces, Frédéric Maillard se mit à douter de l'issue - victorieuse ou non ? - des forces de l'ordre. N'importe quel policier vous expliquera que les méchants occupent toujours plus de terrain. Frédéric Maillard décide alors d'enquêter sur l'organisation actuelle des corps de police. Il rencontre des policiers désabusés. Les valeurs démocratiques qui fondent la légitimité de leurs actions sont sous-développées lors des formations, voire ignorées. Comment soutenir son bras armé si sa propre pensée n'est pas prête à résister à la violence, au découragement, à la frustration ? Frédéric Maillard propose donc une refonte du management policier, qui, dans un premier temps, prenne en considération les faiblesses et les troubles qui affectent les agents concernés. Il préconise une nouvelle gestion des ressources humaines associée à des compétences pluridisciplinaires extérieures à la police, à même d'élargir les critères d'admission et d'intensifier la communication publique. Selon lui, ce sont autant d'atouts pour faire de la police de demain une force au service du peuple et une force gagnante sur les crimes et les injustices.

LA POLICE APPARTIENT À LA CITÉ ÉGALITAIRE DE L'ÉTAT DE DROIT.

La vérité est dans la confrontation, dans l'échange des idées, dans l'ouverture à d'autres pensées. Distinguons les journalistes des médias. Distinguons les gendarmes, les inspecteurs judiciaires et les agents de sécurité de la police. En Suisse, nous comptons autant de polices que de cantons (26), auxquelles s'ajoutent l'Office fédéral de la police (fedpol) et les polices municipales, dont certaines bénéficient de compétences aussi étendues que celles attribuées à la police cantonale, à l'exemple de la Police de la Ville de Lausanne. La délégation de la force publique, du peuple à l'Etat et de l'Etat à la police, est validée par l'assermentation du policier devant le pouvoir Exécutif de son canton ou de sa municipalité, et, depuis 2003, par le Brevet fédéral de policier. Le travail de la police est efficace et salutaire en de nombreuses circonstances, souvent urgentes et dramatiques, non seulement lorsque les entourages familiaux et les acteurs sociaux ont échoué, mais aussi lors des accidents de la route pour ne citer que ces faits quotidiens. En de tels événements, le pragmatisme policier est envié par nombre de corps professionnels.

* Le texte masculin comprend le féminin

Les observations et les réflexions d'Yves Patrick Delachaux traduisent exactement les difficultés que rencontrent le policier aujourd'hui. Le policier devrait analyser, interpréter et agir dans un environnement social qui se complexifie sans qu'il puisse disposer des ressources nécessaires. Il est un pion sur l'échiquier institutionnel. Le policier se sent doublement victime, d'une part, de la très forte augmentation des tâches qui comprime son temps de recul et d'analyse, et, d'autre part, du manque de reconnaissance de la part de sa hiérarchie. A cela, il faut déplorer un manque d'effectifs dans presque tous les corps de police.

L'environnement social se complexifie

J'observe des distorsions qui apparaissent entre le pouvoir institué de l'Etat, garant des valeurs démocratiques, et les pouvoirs d'influence, émergents. Le pouvoir d'influence *économique* concurrence le pouvoir de l'Etat conjointement au pouvoir d'influence *informatique*. Ce dernier offre des moyens toujours plus performants et rapides aux autres pouvoirs et s'érige en une multitude de médias assourdissants et d'obédience monocorde. Un troisième pouvoir d'influence, celui de la *génétique*, est entré dans la danse du marché des expansions mondialisées.

Ces pouvoirs d'influence, pour ne parler que des trois principaux, répertoriés par le sociologue Jean-Claude Guillebaud¹, conditionnent le travail de la police.

Les tâches policières se multiplient

Les compétences exceptionnelles et exclusives que détient chaque agent de police assermenté - à savoir l'usage de la force de contrainte, dite de *coercition*, et le moyen *discrétionnaire* - semblent suffire au management policier actuel, dans les faits. Pourtant l'application de ces compétences repose sur l'habileté personnelle de chaque policier. Une telle habileté (qui est aussi une habilité) ne s'acquiert pas seulement par l'expérience et par l'ancienneté. Je parle de l'habileté qui se nourrit de l'intelligence adaptative, de l'intelligence de sélection et de l'intelligence d'exécution. Ces intelligences naissent et s'entretiennent dans les formations initiales et continues.

- > Comment un policier peut-il s'épanouir professionnellement, disposant de compétences aussi fortes, alors qu'il se précipite jour après jour dans l'exécution de tâches dont les finalités semblent lui échapper?

Paolo Napoli² explique que la police existe par la manière dont elle travaille. En effet, elle ne définit pas son existence par son but, mais par ses tâches multiples et pratiques.

Je ne compte plus, parmi les deux cent cinquante policiers avec lesquels j'ai travaillé en formation continue ou que j'ai rencontrés sur leurs lieux de travail, ceux qui se résignent à leurs pertes de sens. Plusieurs d'entre eux souffrent de maux psychiques et physiques spécifiques. Les travaux de recherche de la psychologue Berverly J. Anderson³, présidente de l'American Academy of Police Psychology, font état des fatigues liées au travail policier.

¹ Guillebaud, Jean-Claude. Le principe d'humanité. Paris: Seuil (2001).

² Napoli, Paolo. Naissance de la police moderne. Paris: La Découverte (2003).

³ Berverly J., Anderson (Ph.D., B.C.E.T.S.), présidente de: The American Academy of Police Psychology, Inc.; et directrice de: Metropolitan Police Employee Assistance Program à Washington, D.C.

Le peu d'explication et de reconnaissance que reçoit le policier de la part de sa hiérarchie augmente sa peine à se situer dans la société et réduit sa *fonction* à d'immédiates exécutions ou charges qui ravivent ses contradictions et ses blessures professionnelles. De tels effets nuisibles obligent le policier à de nombreuses compromissions autour de sa sensibilité humaine et l'empêchent souvent de prendre position. Un engourdissement accapare le policier qui a de la peine à se réjouir de l'utilité de son travail. Pire, une conspiration du silence enveloppe les émotions qu'il peut ressentir, en particulier face aux autres collègues.

Les hiérarchies déconsidèrent leurs agents

J'ai rencontré beaucoup de policiers qui sont frustrés de ne pas pouvoir aboutir dans leurs requêtes ou dans leurs initiatives. Ils ne peuvent pas développer leur propre *rôle*.

> Dès lors, comment faire face aux nouveaux pouvoirs d'influence, mentionnés plus haut, qui engendrent des mutations sociologiques tellement rapides?

J'ai constaté que les policiers se contentent de fonctionner et de boucher les trous d'un vaste jeu d'échec socioculturel élaboré au-dessus de leurs épaules. Et selon ces policiers, même leur *statut* n'est plus clair. Un état d'esprit de résignation et d'insatisfaction est systématiquement déposé aux pieds des enseignants durant les formations continues, au point de perturber le programme des cours. Chaque journée de formation est de trop pour ces policiers, gendarmes ou inspecteurs, que l'on oblige à quitter les terrains pour les bancs de l'école et qui attendent que ça se passe..., attendent... à ne rien faire d'autre... que de réfléchir. Gaston Jouffroy⁴ précise le sens des trois positionnements dans l'institution que sont le *statut*, la *fonction* et le *rôle*. Le *statut* «(...) définit les liens juridiques, économiques et sociaux. Il est contractuel et assure la sécurité». La *fonction*, quant à elle, est «(...) correspondante aux attentes exprimées par l'institution». Peu à peu, pour le policier qui ose entreprendre, le seul exercice de sa *fonction* révèle les limites de sa responsabilité. Il est face à sa hiérarchie comme face à un seul bloc immobile. S'il ne peut pas jouer son *rôle*, il se sent prisonnier d'une mésintelligence malléable. «Nous définirons le rôle par une personnalisation de la fonction qui répond de façon dynamique et créative aux attentes de l'institution. Le rôle est souhaité et parfois revendiqué» précise encore Gaston Jouffroy. Développer son *rôle*, pour plusieurs agents que j'ai accompagnés, c'est s'affirmer dans la médiation interculturelle, imaginer de nouveaux modes d'actions ou encore entreprendre des études universitaires. Alors, le policier, au-delà de sa *fonction*, à toutes les chances de percevoir les enjeux de sécurité dans la société et ainsi occuper et assumer sa place, publiquement. La coordination des trois positionnements - *statut* - *fonction* - *rôle* - devrait donc garantir la qualité relationnelle de l'employé avec son institution et avec la société en général.

> On l'a vu, le policier doit s'adapter, mais, en a-t-il les moyens?

Les directions actuelles des corps de police ne semblent pas prévoir d'authentiques réhabilitations en faveur des policiers ayant perdu leur posture et leur enthousiasme professionnels,

⁴ Jouffroy, Gaston. *Analyse institutionnelle, des outils essentiels pour le management*. Synergie (2006).

ni ne semblent les encourager à de nouvelles aspirations. Le management policier ne peut entrevoir les réformes indispensables à sa nouvelle orientation qu'à la condition de tisser des liens de partenariat avec des experts non policiers. Il en va de la préservation - indispensable - du pouvoir de *contrainte* et du moyen *discrétionnaire* de la police. Car, tout juste aux côtés de cette dernière, les sociétés privées de sécurité⁵ étendent leurs prestations au point de créer des confusions auprès de la population.

La gradation hiérarchique, garante des prévisions et directions d'avenir, est aujourd'hui encore basée sur l'ancienneté, contre toute raison. L'ancienneté dans un monde qui bouge très vite ne garantit pas l'habileté. L'ancienneté, toute expérimentée qu'elle puisse l'être, doit se marier aux théories, donc, continuellement se former, se débattre, se confronter aux autres disciplines ou se rendre à l'université ou dans des hautes écoles pour compléter ses savoirs traditionnels et envisager un «savoir devenir».

Quant aux critères de recrutement actuels, ils ne semblent pas tenir compte des nouvelles extensions criminelles (économique et informatique en particulier) ni des nécessités d'une présence policière de proximité apte à la médiation et à la résolution des conflits pouvant dégénérer dans les zones à forte urbanisation. Par exemple, au Québec, la police dite communautaire est véritablement opérationnelle. Une vision communautaire permet de mieux répondre à l'insécurité exprimée par la population en rapprochant les services policiers des intervenants sociaux et des citoyens. L'approche communautaire permet de solutionner de manière durable les problèmes de criminalité dans les quartiers. Une telle pratique ne remplace pas l'action policière usuelle, de nature réactive, mais permet de mieux intégrer les services policiers au sein de la communauté. Enfin, s'agissant de l'intérêt citoyen de pouvoir s'appuyer sur une police modernisée, une telle approche privilégie l'observation des causes des injustices et favorise le partenariat avec les animateurs socioculturels afin de coordonner les actions préventives et contrer l'apparition de comportements délinquants.

PROPOSITION DE QUATRE PISTES POUR RÉFORMER LE MANAGEMENT POLICIER

1. Elargir les conditions d'admission

Le recrutement doit donc élargir ses critères d'admission pour mobiliser de nouvelles habiletés (et habilités) - financières, socioculturelles ou même philosophiques. Les requis exigés par les interventions de force et faisant appel aux compétences physiques et techniques doivent subsister mais elles ne suffisent plus. Il est nécessaire d'envisager un nouveau concept de promotion du métier basé sur les enjeux sociaux et politiques de la collectivité.

- > Pourquoi défendre les Droits humains?
- > Pourquoi «Protéger et Servir», à commencer par les plus faibles, les exclus, les démunis, que nous pouvons tous être un jour, - nul n'est à l'abri - ?

⁵ A mi mars 2008, le Conseil national (Chambre du peuple) du parlement Suisse autorise les sociétés privées à effectuer un travail policier sur les lignes ferroviaires. Le Conseil des Etats (Chambre des cantons) doit encore se prononcer. Aujourd'hui, 230 policiers ferroviaires rattachés à la société Securitrans (détenue à 51% par les Chemins de fer fédéraux suisses, CFE, et à 49% par la société Securitas) sont en activité et bénéficient de la même formation que les autres policiers, avec obtention du Brevet fédéral de policier. Théoriquement, les agents privés n'ont pas l'obligation de se former au Brevet fédéral ni ne sont assermentés mais disposeraient de compétences élargies comme l'interpellation et pourraient porter une arme. Ce transfert de la force publique vers des entreprises privées inquiète la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP) et le syndicat des polices européennes Eurocop.

Parce que nous sommes bénéficiaires d'une longue et historique fabrication démocratique et que celle-ci n'est pas épargnée de l'essoufflement et de l'effritement. Qui veut se joindre à la police, pour réfléchir, penser et agir, pour le maintien de ses fondements démocratiques, doit saisir l'importance capitale des droits fondamentaux, et ceux, inaliénables, de chaque humain. Qui le veut doit être capable de résister et de désobéir à une hiérarchie qui n'en tiendrait pas compte. Qui le veut, le peut, par sa capacité d'entreprendre son rôle en connaissance de cause et par sa force - policière - à défendre les valeurs pour lesquelles il s'est engagé. Se sont justement les valeurs démocratiques sur lesquelles le recrutement policier doit s'élaborer; un recrutement sans aucune limite d'âge⁶ d'entrée et ouvert aux compétences pluridisciplinaires, afin d'élargir le champ de vision et afin d'appréhender de façon plus globale et de manière transculturelle les problématiques de sécurité, d'environnement, de migration et de criminalité.

- > Par exemple; en quoi le fait d'avoir effectué son service militaire ou non peut-il avoir de l'importance dans la conduite d'enquêtes autour des réseaux de pédophilie sur la toile (Internet)?

Aussi, l'encouragement au recrutement de femmes ne peut être que bénéfique à l'accomplissement efficace du travail policier, comme le démontrent les études. En France, tous grades confondus, les femmes représentent près du quart des effectifs policiers, davantage encore pour la police judiciaire. Les femmes sont toujours plus nombreuses à vouloir rejoindre les rangs de la police. Et c'est tant mieux, elles appréhendent les interpellations de manière plus pacifique, sans baisse de résultat, et sont généralement plus consciencieuses dans les procédures. Selon les représentants des syndicats de police français «les couples (femme - homme) de policiers en civil sont particulièrement efficaces en filature, (...) les malfrats ne se méfient pas». Et «les femmes policières sont très performantes dans la lutte contre la prostitution ou les violences intrafamiliales». L'augmentation de la présence féminine est un facteur important pour la réforme du management policier.

2. Mieux communiquer

Il est impossible de garantir une présence policière dans tous les lieux et en toutes circonstances, telle que pourrait le souhaiter bien des citoyens. Mais, il est nécessaire que la référence policière soit clairement communiquée, qu'elle s'affirme, non pas en exclusivité, ni sous forme de contrôle, mais en qualité de service public. Un petit dépliant de bienvenue plurilingue, au format d'une carte de crédit ou d'un passeport, expliquant les missions (et les avantages) des différents services de la police dans notre Etat de droit, ferait, entre autres propositions, l'affaire. Il serait distribué à l'entrée du pays, dans les milieux associatifs interculturels, dans les maisons de quartiers, dans les écoles et dans tous les lieux publics. S'agissant d'une ville internationale et de vocation humanitaire, comme Genève, la police pourrait ainsi éviter de nombreux malentendus lors des interpellations de personnes, d'origine étrangère notamment.

⁶ Je plaide, par exemple, l'engagement de seniors retraités et hautement qualifiés, ayant accompli leurs carrières professionnelles en dehors de la police, pour animer les commissions d'éthique et de médiation internes aux corps de police.

3. Intensifier les concertations pluridisciplinaires

Pour mieux former les policiers aux aptitudes transculturelles, pour renforcer l'argumentaire oral et écrit de chaque policier, pour donner au policier une consolidation professionnelle qui surpasse l'uniforme ou le badge, il est, enfin, nécessaire de renforcer les confrontations pluridisciplinaires. Comme j'ai pu le vérifier de nombreuses fois lors de tables rondes réunissant des policiers, des travailleurs sociaux hors murs, des psychologues et des représentants d'associations de migrants, le policier qui a l'occasion de commenter et d'expliquer sa pratique, mais aussi ses difficultés, se trouve conforté auprès des professionnels «étrangers» et découvre, à son tour, souvent de façon inattendue, d'autres pratiques visant le même but. Il ne se sent plus seul. «En examinant l'activité de l'un et de l'autre, les champs d'intervention se rejoignent sur un point: la prise en compte de la détresse humaine⁷» telle est la déclaration d'un intervenant social travaillant dans un commissariat de police en France. Il qualifie son rôle comme une interface qui aidera à mettre fin au cloisonnement entre les services de police et les services sociaux. En l'année 2004, l'on dénombrait, en France, vingt villes qui comptaient des travailleurs sociaux dans les commissariats de police.

4. Concevoir des ressources humaines pluridisciplinaires

Réformer une vieille structure disciplinaire basée sur la soumission hiérarchique peut paraître périlleux. Pourtant une telle faisabilité réside dans les deux contreparties essentielles qui équilibrent le pouvoir de *coercition* et le moyen *discrétionnaire* réservés à la corporation policière, que sont, d'une part, la *proportionnalité*, applicable à toute intervention de police, et d'autre part, les valeurs démocratiques fondées sur les Droits humains. Ces contreparties (ou garanties) sont incarnées dans l'acte d'assermentation de chaque policier, dans le code déontologique du corps de police et dans la formation à l'Éthique et aux Droits humains intégrée au Brevet fédéral⁸ de policier. De plus, une «contre-maîtrise» existe dans les initiatives que peuvent avoir les managements modernes de police, à l'exemple de la Police municipale de la Ville de Lausanne en Suisse, (effectif d'environ 570 personnes dont 420 policiers pour un plus de 120'000 habitants) qui, depuis l'an 2003, sensibilise et forme ses employés aux questions éthiques. Elle peut compter sur les compétences de trois leaders: le commandant remplaçant, la cheffe psychologue et le policier délégué à l'éthique, tous trois titulaires d'une maîtrise en philosophie de l'Université de Sherbrooke (Canada). En mai 2007, un groupe de travail impliquant le délégué à l'éthique rend un rapport sur le fonctionnement de la Police Secours de la Ville de Lausanne. Ce rapport consistant et critique provoque des modifications de l'organisation. Le 17 avril 2008 a eu lieu la première cérémonie de remise des certificats de catalyseurs en éthique de la sécurité publique à 35 policiers, assistants de

⁷ Lien social. Publication No 698 du 28 février 2004.

⁸ En Suisse, le Brevet fédéral de policiers a été approuvé en mai 2003 par le Conseil fédéral (organe gouvernemental exécutif). Le Brevet fédéral de policier est composé de quatre modules obligatoires dispensés sur douze mois pour une durée totale de 1'800 heures de cours environ, entrecoupés de stages pratiques et suivi d'un examen final de cinq jours coordonné par l'Institut Suisse de Police.

Les quatre Modules et leurs proportions horaires tels qu'appliqués à la Police cantonale genevoise:

1). Module Techniques policières d'une durée de 1'240 heures

2). Module Police de proximité: 48 heures

3). Module Compétences psychologiques: 84 heures

4). Module Éthique et Droits humains: 78 heures jusqu'à fin 2007 et 50 heures dès 2008, dont (seules) 16 heures sont dévolues aux Droits humains. Ces 50 heures représentent 2,7% du temps total de formation.

Le solde des heures disponibles est réparti en branches générales et divers.

police et collaborateurs civils de tous niveaux et subdivisions. Chacun d'entre eux a suivi, à titre volontaire, une formation universitaire (Certification de l'Université de Louvain en Belgique) de cinq jours par semestre sur trois ans. Pour la réalisation de ce projet, la Police municipale de Lausanne s'est entourée des compétences de plusieurs institutions telles que la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke au Canada, de l'Université catholique de Louvain en Belgique, de la Faculté de théologie et de sciences des religions de l'Université de Lausanne et de la Haute école de la Santé de La Source de Lausanne. C'est dans une telle initiative ou dans la formation en Ethique et Droits humains que le policier peut trouver un espace de libre parole et qu'il peut déposer ses éventuels troubles. Libérer l'exercice policier n'est donc possible qu'avec l'adhésion du management qui offrira à ses agents les moyens de défendre leurs rôles dans la communauté.

La réforme pluridisciplinaire policière impose naturellement une nouvelle direction des ressources humaines, composée, pour partie, d'experts extérieurs à la police, et qui se verra confiée la responsabilité du recrutement et des formations. Le service de recrutement sera clairement séparé du service des formations; tous deux services également animés par des équipes pluridisciplinaires associant des personnes externes à la police.

En plus de l'accessibilité aux grades hiérarchiques par l'ancienneté et l'expérience, l'on ouvrira une voie parallèle de gradation par validation des acquis, effectuée à l'extérieur comme à l'intérieur de la police, et l'on engagera un processus de valorisation des certificats et diplômes. Une telle réforme vise une accessibilité hiérarchique totalement ouverte aux initiatives personnelles et une meilleure transversalité des responsabilités opérationnelles, scientifiques et thématiques.

Des formations continues modulables, pouvant s'opérer aussi bien sur le lieu de travail et/ou aux centres de formation de police, seront proposées. Le métier de policier est un métier de l'humain, alors même qu'il doit bénéficier des meilleures technologies pour l'accomplissement de ses missions. Néanmoins, il ne peut pas se laisser engoutir par les méthodes et les techniques. Le pouvoir fondamental du policier s'exprimera toujours dans sa capacité de pensée critique opposée à celle des autres. Pour le policier, sa meilleure arme c'est cette faculté intérieure à discerner les valeurs qui fondent son action.

- > Comment pourrait-il maîtriser toutes les technologies de sécurité s'il n'est pas compétent de lui-même?
- > Sera-t-il remplacé demain par des caméras de surveillance ou par des puces radio contrôlées?
- > Le policier veut-il cela?
- > Et nous, voulons-nous une délégation du pouvoir policier aux machines?

Dénouement

- > «Qui crée les conditions pour que cela soit possible?» me demandait un stagiaire policier, lors d'études de cas réels et contemporains, en formation de base, à propos des violences commises par des policiers militaires américains au Camp irakien d'Abou Ghraib à fin 2003 et début 2004.

«Le silence et l'enfermement d'une corporation entière sur elle-même», avons-nous pu répondre ensemble, au terme d'un long débat avec toute la classe.

Je le répète, la principale ressource du policier est son habileté intellectuelle permettant une pensée critique; une habileté fondée sur ses expériences confrontées aux théories et aux pratiques d'autres acteurs sociaux, mais aussi fondée sur les risques encourus et les remises en question. Ce n'est pas le Brevet fédéral qui fait un bon policier, mais sa capacité de résister aux atteintes à la liberté. Le policier protège et rend service à partir du sol, à partir du «très bas», à partir des points de chute. Puis, il aide à relever, il conduit la personne secourue auprès de sa famille, aux services sociaux, aux services médicaux, et la personne interpellée au pouvoir Judiciaire.

La création de nouveaux rapports bénéfiques pour les uns comme pour les autres, entre le pouvoir politique et la police, passe par les échanges pluridisciplinaires. Je ne vois pas de meilleure concertation entre le droit des individus et la sécurité publique.

LE MAINTIEN ET LE RÉTABLISSEMENT DE L'ORDRE PUBLIC PAR LA POLICE: DÉFINITIONS, ACTEURS ET PRINCIPES JURIDIQUES¹

MARC RÉMY

*Ecole romande de la magistrature pénale (ERMP), Neuchâtel
Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, Berne
marc.remy@he-arc.ch*

> Cet article présente les différentes dimensions juridiques de la notion de «maintien de l'ordre». Il contraste ensuite la perspective suisse avec l'approche française sur cette question. Puis il montre que le niveau juridique du maintien de l'ordre (la définition des lois et des règlements) est quelques fois en décalage avec sa mise en pratique par la police qui rencontre dans son activité quotidienne des contingences peu ou mal prises en considération par le cadrage, forcément générique, du droit. Il propose alors une analyse des conséquences de ce décalage.

«L'ordre public est plus nécessaire qu'à nul autre, car rien ne se peut modifier, rien ne se peut créer, si l'ordre légal n'est plus maintenu»²

Georges Clémenceau

1. INTRODUCTION

Le maintien de l'ordre public³ constitue l'une des missions policières les plus connues des citoyens. Cela résulte notamment du fait de la large médiatisation accordée à ce type de missions. Par ailleurs, le maintien de l'ordre figure parmi les quatre fonctions régaliennes de l'Etat, soit les tâches qui fondent l'existence même de l'Etat et qui ne peuvent, en principe, pas être déléguées.

Les forces policières disposent d'une riche palette de moyens de contrainte à disposition allant du bâton tactique à l'usage des armes en passant par les gaz lacrymogènes. L'étendue des moyens de contrainte dont dispose la police a pour corollaire l'engagement de la responsabilité de l'Etat (procédure administrative) et de ses agents (procédure pénale). Il incombera donc aux acteurs du maintien de l'ordre d'évaluer au mieux, sous les contraintes spatio-

¹ Marc Rémy est particulièrement intéressé par la thématique du droit policier. Il vient de publier un ouvrage intitulé «Droit des mesures policières, principes généraux, cadre juridique et coopération policière» aux éditions Schulthess à Zürich.

² MONTREUIL, Le droit de la police, p. 379.

³ Dans le but d'alléger l'écriture du présent article, le terme «maintien de l'ordre» doit être compris au sens large. Il englobe donc également le «rétablissement de l'ordre» si celui-ci a été perturbé.

temporelles, la «réponse» devant être apportée à une situation de troubles, imminente ou existante.

L'analyse de la situation précédant l'engagement des moyens devant être engagés est primordiale. En effet, comme indiqué par des spécialistes du maintien de l'ordre, une action disproportionnée peut provoquer une rupture entre l'Etat et les citoyens et, partant, est susceptible d'engendrer de nouveaux troubles. Ces troubles peuvent parfois durer plusieurs jours voire plusieurs semaines.

Ainsi tout l'art des décideurs politiques et des forces policières consistera à concilier les exigences du maintien de l'ordre avec la protection des libertés fondamentales.

Le présent article a pour objectifs de rappeler quelques définitions juridiques du terme «ordre public». Nous examinerons ensuite qui sont les acteurs politiques et policiers en charge du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Finalement, nous présenterons les principes juridiques généraux régissant la matière.

En cette année de Championnat d'Europe de l'UEFA (Euro 2008), la présente contribution se trouve en lien avec l'actualité. Que cet article puisse être utile aux responsables politiques et policiers du maintien de l'ordre.

Nous concluons cette introduction en précisant que la présente analyse fera de temps à autre des incursions dans le système français du maintien de l'ordre. Cela résulte du fait que la France dispose d'un savoir-faire en la matière et que ce pays, par sa gendarmerie nationale, forme des cadres policiers provenant de divers pays. A ce sujet, il est indiqué que les polices cantonales romandes envoient régulièrement leurs cadres se former auprès du Centre de la gendarmerie nationale à St-Astier, près de Bordeaux. L'auteur de cet article a eu l'occasion, en mars 2008, de passer quelques jours avec une unité de maintien de l'ordre (gendarmerie mobile) basée à Rouen. Ces différents éléments nous ont conduits à étendre notre réflexion à ce pays voisin.

2. DÉFINITIONS

La Confédération et les cantons ont notamment pour tâches de pourvoir à la sécurité du pays et à la protection de la population⁴. Ces deux obligations sont englobées dans une notion juridique: *l'ordre public*.

La doctrine a donné plusieurs définitions de l'ordre public.

Pour certains auteurs, l'ordre public constitue «un faisceau de justifications qui peuvent valablement être opposées à toutes les libertés» ou encore «d'un minimum indispensable à la coexistence des habitants du pays»⁵.

D'autres auteurs ont précisé le contenu de l'ordre public. Selon eux, cette notion comprend les éléments suivants⁶:

- > la sécurité de l'Etat et des citoyens (ou sécurité publique);
- > la tranquillité publique;
- > la santé et la salubrité publique;

⁴ Art. 57 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

⁵ AUER, MALINVERNI, HOTELIER, Droit constitutionnel, Vol. II, p. 101.

⁶ MOOR Pierre, Droit administratif, Vol. 1, p. 338.

- > la moralité;
- > l'esthétique;
- > la paix confessionnelle et
- > la bonne foi dans les relations d'affaires.

Au regard de l'objet du présent article, les aspects liés à la sécurité de l'Etat et des citoyens nous intéressent au premier plan. La sécurité de l'Etat et des citoyens forment ce que l'on appelle couramment la *sécurité publique*. Le juriste Stefan Leutert⁷ en a précisé les contours. A son sens, la sécurité publique englobe la protection des biens juridiques suivants:

- > la vie;
- > l'intégrité physique;
- > la santé;
- > la liberté;
- > l'honneur;
- > la propriété ainsi que;
- > la bonne foi dans les affaires.

Dans la mesure où les manifestations se déroulent fréquemment sur la voie publique, il convient d'examiner si la sûreté et la fluidité du trafic font également partie de la sécurité publique respectivement de l'ordre public. Le Tribunal fédéral a affirmé à plusieurs reprises que la sûreté du trafic sur la voie publique fait partie de l'ordre public⁸. Qu'en est-il alors de la fluidité du trafic ? Selon le Professeur Maliverni⁹, s'agissant d'une manifestation autorisée, les manifestants sont censés suivre un itinéraire prévu à l'avance et conçu de manière à ne pas trop perturber le trafic. Dès lors, dans ce cas de figure, la police devrait uniquement veiller à la question de la sûreté du trafic. En revanche, s'agissant d'une manifestation non autorisée, la fluidité du trafic peut constituer, tout comme la sûreté, un bien de police et ce en relation avec l'art. 26 al. 1 de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)¹⁰ qui dispose que chacun doit se comporter de manière à ne pas entraver la circulation. Dès lors, tant qu'un usage accru du domaine public n'est pas autorisé, l'utilisation normale des voies de circulation fait partie intégrante de l'ordre public. Dans le même sens, le Tribunal fédéral a confirmé la condamnation d'un individu qui avait organisé, sans autorisation, une manifestation qui avait considérablement perturbé le trafic¹¹.

A notre sens, la tranquillité publique est également concernée par la problématique du maintien de l'ordre dans la mesure où le citoyen est en droit d'attendre une « prestation » policière afin de pouvoir jouir d'un calme compatible avec le repos. La doctrine précise que la contenu de la tranquillité publique¹².

⁷ LEUTERT Stefan, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, p. 64ss.

⁸ MALIVERNI, Le liberté de réunion, p. 58.

⁹ MALIVERNI, Le liberté de réunion, p. 58.

¹⁰ RS 741.01.

¹¹ ATF 53 I 351.

¹² LEUTERT Stefan, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, p. 65. Selon cet auteur la tranquillité publique comprend la tranquillité de voisinage, de nuit et du dimanche (traduction libre).

En conclusion, l'ordre public au sens où nous l'entendons dans la présente étude vise essentiellement deux biens juridiques: la sécurité et la tranquillité publiques. Ces deux biens juridiques forment ce que nous appelons *l'ordre public au sens étroit*. Le Professeur Rivero en donne une définition: «il [l'ordre public au sens étroit] s'entend essentiellement dans le sens de l'ordre matériel, l'ordre non pas dans les esprits (...), mais dans les comportements extérieurs et notamment dans les comportements publics, c'est-à-dire ceux qui ont pour siège la voie publique, la rue, les salles de spectacles ou les cafés, les lieux où l'on se réunit¹³». Ainsi, du point de vue purement juridique, il est abusif d'affirmer que la police est en charge du maintien de l'ordre public au sens large dans la mesure où de nombreuses composantes de cette notion telles que la santé et la salubrité publiques ne relèvent pas de sa compétence. Il convient ainsi de préciser que les forces de l'ordre sont exclusivement compétentes pour l'ordre public au sens étroit.

3. LES ACTEURS

En matière de maintien de l'ordre, il est d'usage de distinguer, d'une part, l'autorité politique notamment compétente pour évaluer l'opportunité de l'intervention et, d'autre part, l'autorité policière chargée d'exécuter les décisions prises par l'autorité politique. Le maintien de l'ordre public connaît donc deux niveaux d'action: l'échelon politique et l'échelon opérationnel. Comme exposé ci-après, l'existence de cette double compétence doit être nuancée (cf. canton de Neuchâtel).

3.1 L'AUTORITÉ POLITIQUE

En Suisse, la mise en œuvre des mesures visant au maintien ou au rétablissement appartient légalement à l'autorité exécutive, généralement celle de la commune sur le territoire de laquelle se déroulent les événements. Dans le canton de Neuchâtel, cette compétence appartient aux conseils communaux, plus particulièrement au conseiller communal directeur de la police¹⁴. Dans les faits et selon les informations qui nous ont été communiquées, la police décide souverainement de l'opportunité d'un engagement et des moyens nécessaires au rétablissement de l'ordre public. Certes l'autorité politique communale voire cantonale est informée préalablement des dispositifs qui seront mis en place en prévision d'une manifestation. Dans certains cas, l'autorité politique communale sera informée «en direct» de l'évolution de la situation. En tout état de cause, il semblerait que le pouvoir décisionnel de l'autorité communale soit fortement réduit pour ne pas dire nul. Cela est d'autant plus vrai qu'avec la disparition des corps de police municipaux, l'autorité politique communale ne dispose plus de ses propres forces d'intervention.

En France, les autorités pouvant décider d'appliquer des mesures préventives ou répressives sont: le préfet ou l'un des adjoints. Le préfet peut se faire représenter sur le terrain par une autre autorité civile (sous-préfet, commissaire de police)¹⁵. Le préfet dispose des forces de la police nationale. Il les sollicite via sa chaîne hiérarchique. Le maire ne dispose d'aucun pouvoir sur les forces de la police nationale. Il ne peut diriger que les agents de la police mu-

¹³ DECOQ, MONTREUIL, BUISSON, *Le droit de la police*, p. 378.

¹⁴ Art. 30 ch. 5 let. f de la Loi sur les communes (RSN 171.1): «Le Conseil communal exerce les attributions que les lois et règlements confèrent aux communes sous le contrôle de l'autorité cantonale et qui se rapportent notamment à l'ordre, à la sûreté (...)».

¹⁵ Circulaire du Ministère de la Défense du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

nicipale. Si le préfet sollicite l'intervention de forces policières à statut civil (police nationale) ou militaire (gendarmerie nationale), il doit le faire par le biais de réquisitions. L'on distingue trois types de réquisition¹⁶:

- a) *la réquisition générale* qui a pour but d'obtenir des autorités militaires un ensemble de moyens (personnel et matériel) en vue de leur utilisation pour le maintien de l'ordre;
- b) *la réquisition particulière* qui a pour objet de confier à une unité, mobilisée par réquisition générale, une mission précise et délimitée dans le temps et dans l'espace. La réquisition particulière peut mentionner l'usage de la force mais pas l'usage des armes;
- c) *la réquisition complémentaire spéciale* qui a pour but de prévoir l'usage des armes (exemple de libellé: «L'exécution de la présente réquisition comporte l'usage des armes. L'autorité militaire reste libre d'en régler l'emploi»).

Les directives du Ministère de la défense précisent le rôle de l'autorité civile (préfet): «l'autorité civile conserve le contrôle du développement des mesures mises en œuvre sans s'immiscer dans leur exécution par les forces armées. En fonction de l'évolution de la situation elle peut, soit modifier, soit suspendre ces mesures»¹⁷. Le commandant de la force policière (le commandant de la troupe s'agissant de la gendarmerie nationale) est seul juge des moyens à mettre en œuvre. Bien évidemment, l'autorité d'exécution est liée par le contenu des réquisitions. Ainsi, si la gendarmerie nationale est au bénéfice d'une réquisition particulière prévoyant seul l'usage de la force elle ne pourra pas, sauf circonstances particulières¹⁸, user de ses armes.

3.2 L'AUTORITÉ POLICIÈRE

En Suisse romande, la mission du maintien de l'ordre est principalement confiée aux polices cantonales, sous réserves des compétences octroyées aux polices municipales.

Chaque corps de police de Suisse romande dispose de son propre effectif de policiers pouvant être engagés dans des missions de maintien de l'ordre. Ces policiers ne sont pas à proprement parler des spécialistes du maintien de l'ordre. Ils accomplissent habituellement l'essentiel de leurs activités au sein de la gendarmerie (sécurité publique, police judiciaire, police de circulation) et sont détachés quelques jours par année pour accomplir des entraînements et des engagements en matière de maintien de l'ordre.

Les opérations de maintien de l'ordre sont généralement dirigées par un chef d'engagement subordonné à un officier de police judiciaire lui-même subordonné au commandant de la police cantonale ou à son remplaçant. Certaines mesures sont de la compétence du chef d'engagement (évacuation d'une zone, interpellation d'individus) alors que d'autres relèvent de la compétence du commandant de la police cantonale (usage des gaz lacrymogènes, usage des balles en caoutchouc).

¹⁶ Circulaire du Ministère de la Défense du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, art. 23ss.

¹⁷ Circulaire du Ministère de la Défense du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, art. 10.

¹⁸ Légitime défense, état de nécessité.

Les effectifs varient fortement d'un canton à l'autre. D'une manière générale, les corps de police estiment que 60 à 70% de leur personnel uniformé (gendarmes) est formé et équipé pour des missions de maintien de l'ordre.

Au niveau romand, il convient de mentionner l'existence du Groupe romand de maintien de l'ordre (GMO). Ce groupe a pour objectif d'améliorer la capacité des cantons romands à répondre à des situations de troubles intérieurs par la mise en commun de moyens humains et matériels. Le GMO, placé sous la responsabilité d'un commandant et doté d'un Etat-major permanent, est composé de policiers provenant des six cantons romands. Le commandant du GMO est principalement chargé de l'instruction et de la conduite opérationnelle des interventions. Il n'en demeure pas moins que lorsque le GMO intervient dans un canton, le commandant du GMO est soumis au commandant de la police (ou de la gendarmerie) localement compétent. Chaque canton romand fournit son quota de policiers selon une clé de répartition définie. Selon les informations qui nous ont été transmises, le GMO est à même de mobiliser un effectif plusieurs centaines de policiers. Ce groupe peut intervenir lors d'engagements planifiés (WEF à Davos, par exemple). En cas d'engagements non planifiés, un concept de mise sur pied rapide a été adopté, le 24 septembre 2007, par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Le GMO joue un rôle important en matière de formation des policiers au maintien de l'ordre. Il organise à cet effet de nombreux cours.

Il convient d'examiner dans quelle mesure l'armée peut accomplir des tâches relatives au maintien de l'ordre. Conformément à l'art. 67 de la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM¹⁹), l'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles si celles-ci ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs tâches et si elles en font la demande. L'engagement de l'armée est donc subsidiaire à celui des autorités civiles. Les missions confiées à l'armée par les autorités civiles peuvent notamment porter sur la protection de personnes et de biens (art. 67 al. 1 let. b LAAM). L'armée n'effectue en principe aucun service d'ordre²⁰. Son action vise ainsi principalement la garde statique de biens ainsi que l'escorte de personnes.

En France, les missions du maintien de l'ordre sont confiées à deux forces de police, l'une de statut militaire (principalement les gendarmeries mobile et départementale), l'autre de statut civil (la police nationale). La police nationale est compétente en milieu urbain soit dans toutes les villes ayant une population supérieure à 20'000 habitants («zone police nationale²¹»). La «zone police nationale» couvre 5% de la superficie du territoire français mais compte 50% de la population. A contrario, la «zone gendarmerie» est composée des villes de moins de 20'000 habitants, des zones péri-urbaines ainsi que des campagnes (95% de la superficie du territoire français, 50% de la population).

La *gendarmerie mobile* (GM), composante de la gendarmerie nationale spécialisée dans le maintien de l'ordre, dépend actuellement du Ministère de la Défense. Son rattachement au Ministère de l'Intérieur a été annoncé, le 29 novembre 2007²², par le Président de la

¹⁹ RS 510.10

²⁰ Message n° 06.075 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui en vue du soutien aux autorités civiles lors du championnat d'Europe de football 2008 (FF 2006-0848).

²¹ Informations tirées du site www.carrieres-publiques.com

²² Discours disponible sur le site de la Présidence de la République française: www.elysee.fr

République, M. Nicolas Sarkozy. Les missions de la Gendarmerie mobile sont les suivantes: le maintien et le rétablissement de l'ordre, la garde de points sensibles (p. ex. aéroports, gares, etc..) et la conduite d'opérations à l'extérieur (OPEX) du territoire national pour ne citer que quelques exemples. La gendarmerie mobile exerce également de nombreuses missions de sécurité générale aux côtés et en collaboration avec la gendarmerie départementale²³. La gendarmerie mobile comprend 22 groupements de gendarmerie mobile coiffant 122 escadrons. L'escadron compte environ 120 hommes dont 65 à 75 pour les engagements MO. Il se compose de 4 pelotons de 18 hommes chacun. Le peloton peut également être fractionné en deux groupes de 9 gendarmes. Le groupe est dirigé par un chef de groupe sous-officier. Le groupe dispose de son propre véhicule. Il constitue ainsi l'unité de base de la gendarmerie mobile. Au total, la gendarmerie mobile emploie environ 17'000 personnes.

La *police nationale* contribue également au maintien et au rétablissement de l'ordre public, principalement par l'engagement de ses compagnies républicaines de sécurité (CRS). Celles-ci forment les unités mobiles de la police nationale²⁴. Les 61 compagnies sont réparties sur l'ensemble du territoire français. Les CRS emploient près de 14'000 fonctionnaires.

4. LES PRINCIPES JURIDIQUES GÉNÉRAUX

Le maintien et le rétablissement de l'ordre sont régis par plusieurs principes juridiques généraux.

La doctrine²⁵ et la jurisprudence distinguent principalement les principes de la légalité, de la proportionnalité et du perturbateur.

4.1. LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ

Ce principe exige que toute atteinte aux droits fondamentaux repose sur une base légale.

La Constitution fédérale, à son article 5 al. 1, stipule: «Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat».

Selon ce principe, l'Etat doit se conformer à la loi lors de l'exercice de ses activités. Il s'agit de la loi au sens large du terme, c'est-à-dire non seulement la loi au sens formel mais également des ordonnances et des règlements.

En matière de police de sécurité, ce principe a pour conséquence que l'action policière doit être conforme à la législation topique (p. ex.: lois cantonales sur la police, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, etc...).

En matière de maintien de l'ordre le principe de la légalité commande que la mission de la police visant à maintenir respectivement à rétablir l'ordre public soit mentionnée dans la loi. Nous citons à titre d'exemple l'art. 1 de la Loi sur la police du canton de Berne qui dispose que la police doit écarter les dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public²⁶. Le principe de la légalité signifie également que les moyens de contrainte utilisés par la police doivent être prévus par la loi. Ainsi, la législation bernoise contient des dispositions concernant l'uti-

²³ Cf. Circulaire de la Direction générale de la Gendarmerie nationale relative à l'emploi de la gendarmerie mobile dans la mission de sécurité générale du 9 avril 2003.

²⁴ Informations tirées du site internet de la police nationale: www.interieur.gouv.fr

²⁵ Notamment MALIVERNI, La liberté de réunion, p. 111ss.

²⁶ Loi sur la police du 8 juin 1997 (RSB 551.1).

lisation de la contrainte directe²⁷ et l'enregistrement vidéo lors de manifestations de masse²⁸. Le Code européen d'éthique de la police précise que la police est tenue de vérifier d'office la légalité de ses interventions avant et pendant celles-ci²⁹.

Il n'est pas contesté qu'un acte de police peut constituer une atteinte importante aux droits fondamentaux et qu'il doit, par conséquent, tirer ses fondements dans un texte légal, en principe une loi. Il se pose la question de savoir si une mesure policière portant atteinte de manière importante aux droits fondamentaux peut figurer dans un texte de rang inférieur à la loi, soit une ordonnance, un règlement ou un ordre de service. La doctrine répond par la négative. Elle relève que plus l'atteinte aux droits des citoyens est grande, plus le texte prévoyant l'atteinte doit être de rang supérieur³⁰. Ainsi, une garde à vue, mesure constituant une grave atteinte à la liberté personnelle, doit figurer dans une loi formelle. L'opinion de la doctrine se justifie pleinement, dans la mesure où les règlements adoptés par l'autorité exécutive et les ordres de services rédigés au niveau de la direction du corps de police échappent généralement à tout contrôle démocratique ou parlementaire. En effet, les règlements et les ordres de service ne font l'objet d'aucune discussion au sein du pouvoir législatif (absence de contrôle indirect) et ils ne sont pas soumis au référendum populaire (absence de contrôle direct). Tout au plus, un «contrôle» sur ces textes peut intervenir sous la forme de leur modification suite à une plainte administrative. Ainsi, dans le cas d'atteintes importantes aux droits fondamentaux, ces dispositions d'ordre réglementaire souffrent d'un déficit de légitimité. Les règlements et les ordres de service ne doivent pas pour autant être supprimés. En effet, ces textes permettent de préciser les mesures contenues dans une loi formelle. Ils traiteront notamment des aspects pratiques et tactiques des interventions. En outre, les règlements et les ordres de service peuvent, à notre sens, également contenir des mesures de police non définies par la loi à la condition que celles-ci ne portent pas ou peu atteinte aux droits fondamentaux des citoyens.

Les textes légaux et réglementaires doivent revêtir deux qualités: ils doivent être clairs et accessibles³¹. Ces deux critères ne sont de loin pas toujours respectés. En effet, les législateurs ont une certaine tendance à rédiger des normes de manière générale afin que ces dernières puissent viser le plus grand nombre de situations possibles. Certains législateurs ont pourtant réussi à respecter ce critère en adoptant des lois énumérant un grand nombre de situations et de mesures en lien avec l'activité policière. Nous citons en particulier les lois sur la police des cantons de Berne et des Grisons. L'impératif de clarté ou de précision a une double utilité. Il renseigne le policier sur les compétences qui lui sont offertes de par la Loi et il oriente le citoyen sur ses droits lors de ses rapports avec la police. Le deuxième critère, celui de l'accessibilité, est encore plus important. En effet, une réglementation aussi détaillée fût-elle est inutile si elle n'est pas accessible au citoyen. L'accessibilité du citoyen aux lois, ordonnances et règlements ne soulève guère de question, ces textes étant publiés et, dans la plupart des cas, disponibles sur internet. En revanche, les ordres de service ne sont généralement pas accessibles au citoyen. Cette situation est d'autant plus regrettable

²⁷ Art. 45 LPol-BE. La contrainte directe soit dans la mesure du possible être précédée d'une commination.

²⁸ Ordonnance sur l'usage par la police cantonale d'enregistreurs d'images et de sons lors de manifestations de masse (RSB 551.332).

²⁹ Commentaire du Code européen d'éthique de la police, ad art. 38.

³⁰ REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, p. 29.

³¹ Art. 4 du Code européen d'éthique de la police (Recommandation 2001/10 du CE).

que, dans bien des cas, ce sont ces textes qui permettront de déterminer si un policier est intervenu conformément aux prescriptions de service et, partant, si son comportement est licite ou non. Certes, dans le cadre d'une procédure judiciaire et sur demande du juge, ces documents sont versés au dossier officiel. En revanche, si un individu formule ses griefs directement devant l'autorité policière, il n'aura que très peu de chances d'obtenir une copie de ces directives et, partant, de déterminer, sur la base de documents, si le comportement des policiers était licite ou non.

Comme indiqué ci-avant, le principe de la légalité exige que l'action policière se fonde sur la loi. L'application de la loi est une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'institution policière. Est-elle une condition suffisante ? La réponse est négative selon le Conseil de l'Europe qui relève dans son Code européen d'éthique de la police: «Pour gagner le respect de la population, il ne suffit pas d'agir conformément à la loi. Encore faut-il appliquer la loi avec intégrité et en respectant la population, faire preuve de «bon sens» en appliquant la loi et ne jamais perdre de vue la notion de «service public» qui est une dimension indispensable du travail de la police³²» .

4.2. LE PRINCIPE DE LA PROPORTIONNALITÉ

Le principe de la proportionnalité figure également dans la Constitution fédérale, plus précisément à son article 5 al. 2:

«L'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé».

Le principe de la proportionnalité se décompose en trois sous-principes³³:

- 1) l'aptitude: le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé;
- 2) la nécessité: le moyen choisi doit être celui qui, tout en permettant d'atteindre le but, porte le moins atteinte aux intérêts privés;
- 3) la proportionnalité au sens étroit: il s'agit d'une pesée d'intérêts entre la gravité de la mesure choisie sur la situation du citoyen et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public.

Parfois, le principe de la proportionnalité est expressément mentionné dans le texte légal. Nous citons l'art. 53 de la Loi neuchâteloise sur la police: «La police neuchâteloise choisit la mesure appropriée portant l'atteinte la moins grave aux personnes et aux biens. Une mesure ne doit pas causer une atteinte disproportionnée par rapport au résultat recherché. Une mesure doit être levée lorsque le but est atteint ou lorsqu'il se révèle impossible à atteindre». Le Code européen d'éthique de la police précise que la force utilisée par la police doit être proportionnée à l'objectif légitime à atteindre par ce moyen³⁴. Bien souvent, les législations policières ne mentionnent pas ce principe. Dans ces cas, il s'agit de ne pas oublier la portée générale de ce principe constitutionnel.

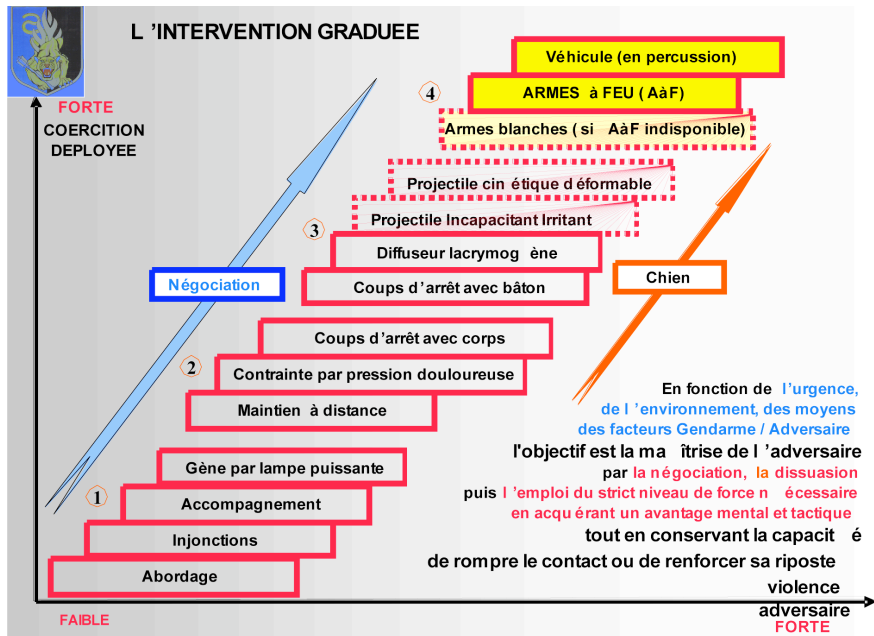
En matière de maintien de l'ordre, le principe de la proportionnalité vise, à notre sens, quatre situations distinctes:

³² Commentaire du Code européen d'éthique de la police, ad art. 38.

³³ REMY, Sources formelles et quelques principes généraux du droit de la police, p. 90.

³⁴ Commentaire du Code européen d'éthique de la police, ad art. 37.

- a) *La proportionnalité dans l'examen, par l'autorité politique, de la demande de manifester.* Ainsi, l'autorité politique devra, en lieu et place d'un simple de délivrer l'autorisation de manifester, examiner quelles sont les conditions pouvant éventuellement assortir l'autorisation de manifester (p. ex. critères spatio-temporels);
- b) *la proportionnalité dans le déploiement des effectifs* (effet préventif). Il s'agit d'éviter qu'un déploiement de policiers présente un caractère massif (nombre de policiers) et/ou agressif (équipement des policiers) dépassant la stricte nécessité liée au cas d'espèce et que, partant, ce déploiement contribue à l'escalade de la violence. Nous sommes de l'avis que la police doit, y compris lors de mesures préventives, veiller au principe de la proportionnalité.
- c) *la proportionnalité dans le choix du moyen de contrainte* (répressif). La police doit opter pour le moyen de contrainte qui, tout en permettant d'atteindre l'objectif fixé, cause l'atteinte la plus faible aux droits fondamentaux des personnes visées. En principe, la police opte pour des moyens de contrainte selon le principe de la gradation (maintien à distance, contrainte directe, utilisation des lacrymogènes, utilisations de projectiles déformables, armes à feu). Pour plus de détails sur le principe de la gradation, nous renvoyons le lecteur au schéma³⁵ figurant ci-après;



³⁵ Schéma du CNEFG (Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie).

- d) *la proportionnalité dans la mise en œuvre du moyen de contrainte* (répressif). Une fois le moyen de contrainte choisi, la police doit faire preuve de proportionnalité dans sa mise en œuvre. Ainsi, si au regard de la situation la police opte pour l'utilisation des gaz lacrymogènes, elle devra préalablement avertir les manifestants de l'usage imminent de ces gaz. Un tel avertissement peut, dans certaines situations, offrir la possibilité à la personne menacée par une mesure policière de se conformer aux injonctions des agents sans que ceux-ci ne doivent faire usage de la contrainte. Cet avertissement peut également permettre à cette personne de quitter librement le lieu de la manifestation. Ces avertissements ou sommations sont prévues par la plupart des législations³⁶. Il convient également de rappeler le rôle important joué par la négociation et ce indépendamment du type de contrainte choisi (cf. schéma). Le projet de Loi fédérale sur l'usage de la contrainte et des mesures policières (LUSC) consacre une telle règle³⁷. Bien évidemment certaines situations rendent impossible le recours à l'avertissement préalable. Tel est notamment le cas lorsque qu'un risque de fuite ou de passage à l'acte se présente.

4.3. LE PRINCIPE D'OPPORTUNITÉ

Au sens large, le principe d'opportunité peut être défini comme le pouvoir d'appréciation accordé à une autorité qui, dans un cas d'espèce, s'interroge sur la pertinence et les modalités de son intervention.

Le principe de l'opportunité au sens large joue un rôle important en matière de police de sécurité et ce pour les raisons suivantes:

- a) la police doit faire face à de nombreuses situations, avec des moyens humains et matériels limités. Elle sera donc amenée à faire des choix, à fixer des priorités. Il s'agira pour les autorités policières, dans la mesure où elles n'arrivent pas à faire face à toutes les demandes, de traiter les affaires en fonction de leur importance. L'importance se définit en fonction du bien juridique menacé et des dommages prévisibles. Ainsi, une atteinte à un bien juridique tel que la vie ou l'intégrité corporelle primera sur une atteinte purement économique. Dans le cadre de la surveillance d'une manifestation susceptible de provoquer des débordements, il n'est pas rare que la police «ferme les yeux» sur des délits mineurs (p. ex. consommation de cannabis) afin que son personnel soit en permanence prêt à intervenir si des dangers plus grands (p. ex. émeutes, bagarres) devaient survenir.
- b) Dans les situations où la police est à même de mener une intervention (moyens matériels et humains suffisants), il existe néanmoins des cas où une action n'est pas opportune. L'on pense en particulier à la problématique du maintien de l'ordre. Comme indiqué par la doctrine, la police doit éviter, par son action, l'accroissement du danger présent ou la création de nouveaux dangers. Il s'agira donc pour les personnes en charge des

³⁶ Art. 45 LPol-BE. La contrainte directe soit dans la mesure du possible être précédée d'une commination.

³⁷ Art. 10 LUSC.

opérations policières, généralement les officiers de police, de procéder à une pesée d'intérêts entre, d'une part, les conséquences d'une action immédiate et, d'autre part, les conséquences de la non-intervention. Afin d'illustrer le principe d'opportunité en matière de police de sécurité, nous citons l'exemple suivant: une manifestation non autorisée se déroule dans les rues de la Chaux-de-Fonds. Cette manifestation est pacifique. Une application stricte de la loi exigerait une intervention des forces de l'ordre afin de mettre fin à cette manifestation. Néanmoins, cette intervention policière est susceptible d'engendrer des réactions plus ou moins violentes de la part des manifestants. Ainsi, faisant application du principe d'opportunité, la police n'empêchera pas la manifestation non autorisée. La police limitera son action à surveiller et à guider la manifestation. Bien entendu, une dénonciation des organisateurs de la manifestation pour ne pas avoir requis d'autorisation demeure possible³⁸. Il en va de même lorsque les policiers font l'objet de provocations (gestes déplacés, crachats). Dans de tels cas, il est parfois judicieux de renoncer à intervenir afin de ne pas envenimer la situation. Le Professeur Maliverni soutient cette conception et s'oppose à quelques auteurs de la doctrine soutenant l'opinion selon laquelle la police devrait faire usage de moyens de contrainte chaque fois qu'une réunion n'a pas été autorisée, que les organisateurs aient omis de demander l'autorisation ou qu'ils aient passé outre à un éventuel refus³⁹. Le principe de l'opportunité nous a été rappelé lors de notre récente visite en France auprès d'un groupement de la Gendarmerie mobile. Plus précisément, dans le cadre de débordements se déroulant dans certaines banlieues françaises, il se présente des situations où les forces de l'ordre renoncent à agir par crainte de voir la cité s'embraser. Bien évidemment, la gravité de la perturbation influence fortement l'application du principe de l'opportunité.

4.4. LE PRINCIPE DU PERTURBATEUR

Le principe du perturbateur est un principe général reconnu par la doctrine, la jurisprudence⁴⁰ et par certaines législations cantonales⁴¹. Ce principe concerne principalement l'activité de police de sécurité.

Le principe du perturbateur impose aux autorités policières de diriger principalement leurs interventions contre celui qui perturbe la sécurité et l'ordre publics et, subsidiairement, contre un tiers non perturbateur. Ainsi, le principe du perturbateur sert à déterminer les personnes contre lesquelles les interventions policières doivent être dirigées.

La jurisprudence et la doctrine⁴² distinguent deux types de perturbateurs:

- a) *le perturbateur de comportement* («Verhaltensstörer»). Cette notion vise le comportement d'une personne qui crée un danger, par exemple le conducteur d'un véhicule en état d'ébriété. La responsabilité du perturbateur de comportement ne vise pas seulement son propre comportement mais également le comportement des personnes

³⁸ Dans le même sens, MALIVERNI, La liberté de réunion, p. 166.

³⁹ Dans le même sens, MALIVERNI, La liberté de réunion, p. 166 et 167.

⁴⁰ REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, p. 175.

⁴¹ Art. 24 LPol-BE.

⁴² REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, p. 177.

placées sous sa responsabilité. L'on cite les cas des parents responsables du comportement de leurs enfants, de l'employeur responsable du comportement de ses employés ainsi que de l'organisateur de manifestations responsable du comportement des spectateurs envers d'autres spectateurs (bagarres, etc.). La Loi bernoise sur la police, à son article 24 al. 1, mentionne expressément le perturbateur de comportement: «L'action de la police est dirigée contre la personne qui menace ou qui trouble directement la sécurité ou l'ordre public ou qui est responsable du comportement d'un tiers causant une menace ou un trouble de cette nature».

- b) *le perturbateur de situation* («Zustandsstörer»). Le perturbateur de situation est celui qui a un pouvoir de disposition sur une chose créant un danger et qui, du fait de ce pouvoir de disposition, a l'obligation de faire disparaître le danger. L'on cite les cas du propriétaire d'un chien hargneux ou du responsable d'un réservoir de produits toxiques ayant une fuite. Par des mesures dirigées contre le perturbateur de situation, il s'agit de viser la personne qui a une maîtrise de fait (possession) ou de droit (propriété) sur une chose. L'alinéa 2 de l'art. 24 LPol-BE mentionne le perturbateur de situation: «si un trouble ou une menace contre la sécurité et l'ordre publics émane d'un objet, l'action de la police est dirigée contre la personne qui en est propriétaire ou qui en a la maîtrise effective à un autre titre».

En cas de pluralité de perturbateurs, la police doit idéalement agir à l'encontre de tous les perturbateurs. Dans la réalité cela n'est pas toujours possible, principalement en raison des moyens humains et/ou matériels limités. Ainsi, la doctrine préconise que la police intervienne prioritairement à l'encontre des perturbateurs contre lesquels l'action policière a le plus de chance de rétablir la sécurité et l'ordre publics (critère de l'efficacité de la mesure). Si, au regard de ce premier critère, plusieurs perturbateurs sont susceptibles d'être visés par l'action policière, la police doit, selon cette même doctrine, cibler son action sur la personne qui est principalement responsable de la perturbation. Le premier critère se fonde sur l'efficacité de la mesure, le second sur la responsabilité du perturbateur⁴³. A notre sens, la distinction entre ces deux critères n'est pas des plus aisée. Les cadres policiers que nous avons interrogés nous ont indiqué qu'en cas de pluralité de perturbateurs, l'action policière devait avant tout viser le noyau dur des manifestants, soit les meneurs. Une action ciblée contre ces personnes présente en effet les plus grandes chances de pouvoir mettre fin aux débordements. Cette action ciblée ne signifie pas pour autant que d'autres personnes ne puissent pas être recherchées et dénoncées ultérieurement. Ainsi, la police est parfaitement autorisée à prendre des photos ou à filmer une manifestation non pacifique dans le but d'identifier a posteriori les manifestants et, partant, de les dénoncer à l'autorité judiciaire⁴⁴.

Comme indiqué ci-avant, les mesures policières doivent viser les perturbateurs et eux seuls. Il existe néanmoins des situations où la police se verra contrainte d'agir contre des *tiers non perturbateurs* («Nichtstörer»)⁴⁵. La doctrine parle du cas d'urgence à caractère policier («der

⁴³ RAUBER, *Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilichen Aufgaben durch Privaten*, pt. 6.1.4.2.

⁴⁴ Art. 58 LPol-NE.

⁴⁵ REINHARD, *Allgemeines Polizeirecht*, p. 195.

polizeiliche Notstand»). Les cas d'application de cette exception au principe du perturbateur se rencontrent le plus souvent en matière de maintien de l'ordre, plus précisément lors de manifestations. Les conditions autorisant une intervention à l'encontre d'un non-perturbateur sont au nombre de trois:

- a) la perturbation est considérable pour l'ordre public ou le danger est imminent et considérable pour l'ordre public;
- b) il existe une impossibilité de mettre fin à la perturbation ou d'écarter le danger par un autre moyen qu'une action visant directement un non-perturbateur. Ainsi, une action dirigée contre le perturbateur est susceptible d'occasionner des graves troubles⁴⁶ ou cette action est tout simplement impossible ou inutile⁴⁷. Concrètement et au niveau politique, l'action dirigée contre un perturbateur peut consister à signifier une interdiction de manifester aux organisateurs d'une manifestation a priori pacifique dans la mesure où il est à craindre que des individus violents (perturbateurs) se joignent à cette manifestation;
- c) l'intervention à l'encontre du non perturbateur est tolérable. Ce critère signifie que les actions contre le non perturbateur ne doivent pas constituer une atteinte importante aux droits de ce dernier et qu'elles doivent être limitées dans le temps.

L'art. 25 de la LPol-BE précise la notion de l'intervention contre des non perturbateurs (tiers):

«L'action de la police peut être dirigée contre d'autres personnes, lorsque:

a) la loi le prévoit, ou

b) qu'il s'agit de réprimer un trouble grave ou d'écarter un danger imminent et sérieux menaçant la sécurité et l'ordre publics, qu'il est impossible de prendre des mesures contre la personne responsable au sens de l'art. 24, que de telles mesures ne peuvent pas être prises à temps ou n'ont aucune chance de succès, et que les personnes concernées peuvent être mises à contribution sans menace grave pour elles-mêmes, ni violations d'obligations majeures».

Nous citons un exemple d'une action visant des non-perturbateurs (au niveau de l'action policière): lors d'une manifestation, des casseurs se mélangent dans une foule compacte. L'appréhension des casseurs est impossible du fait de la densité de la foule. Les policiers sont autorisés à encercler la foule et, partant, à limiter momentanément la liberté de déplacement de toutes les personnes présentes sur les lieux, afin d'identifier et d'appréhender les individus recherchés.

⁴⁶ MALIVERNI, La liberté de réunion, p. 62, cite l'arrêt Meuwly (ATF 55 I 238). Par arrêt du 2 juillet 1929, le Conseil d'Etat fribourgeois avait interdit l'exhibition du drapeau rouge suite à plusieurs manifestations organisées par des partis de gauche ayant causé de graves troubles. Dans le cas d'espèce, le perturbateur n'était pas celui qui exhibait le drapeau mais bel et bien le manifestant violent. Néanmoins, le Tribunal fédéral a n'a pas déclaré inconstitutionnelle cette atteinte dirigée contre des non-perturbateurs aux motifs que: «Lorsque ... les esprits sont échauffés, il suffit d'une légère provocation pour surexciter la foule et la pousser à des excès».

⁴⁷ MALIVERNI, La liberté de réunion, p. 64, cite les cas suivants: a) l'identification du perturbateur prend trop de temps ou est difficile à réaliser, b) les mesures contre le perturbateur supposent des moyens dont la police ne dispose pas.

Lorsque la police a conscience que les mesures ordonnées peuvent également toucher des non-perturbateurs, il est dans l'intérêt des forces de l'ordre de procéder, le plus vite possible, au tri des personnes afin d'éviter que des mesures (de contrainte) ne touchent des tiers de manière disproportionnée. Ainsi, lors d'une descente de police dans un cabaret, le tri effectué sur place doit permettre d'éviter que des clients soient emmenés au poste, éventuellement placés un bref instant en cellule, avant d'être relâchés étant donné leur non implication dans l'affaire.

5. CONCLUSION

La présente contribution a pour objectifs de clarifier la notion de maintien de l'ordre ainsi que de préciser le cadre juridique dans lequel celui-ci se déroule.

Certes, il est toujours délicat de définir des concepts juridiques sans pouvoir en vérifier leur applicabilité sur le terrain. Notre brève visite auprès d'une unité de la gendarmerie nationale ainsi que nos échanges avec des responsables policiers ont poursuivi un tel but. Il s'agit d'un premier pas. La présente contribution doit ainsi permettre de prolonger le dialogue entre le juriste et le policier afin de trouver des solutions légales et pratiques aux nombreuses difficultés liées à l'exécution de ce type de missions. L'auteur reste bien évidemment à disposition des cadres policiers afin de poursuivre cette réflexion conjointe.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AUER Andreas, MALIVERNI Giorgio, HOTTELIER Michel, Droit constitutionnel suisse, Editions Stämpfli, Berne, 2006.

CONSEIL DE L'EUROPE, Commentaire du Code européen d'éthique de la police, document disponible à l'adresse internet suivante: [http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/police_et_s%E9curit%E9_int%E9rieure/documents/Rec\(2001\)10_FR4830-9.pdf](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/police_et_s%E9curit%E9_int%E9rieure/documents/Rec(2001)10_FR4830-9.pdf)

DECOCQ André, MONTREUIL Jean, BUISSON Jacques, Le droit de la police, Editions LITEC, Paris, 1998.

LEUTERT Stefan, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Editions Schultess, Zurich, 2005.

MALIVERNI Giorgio, La liberté de réunion, Editions Georg – librairie de l'Université de Genève, Genève, 1981.

MOOR Pierre, Droit administratif, Editions Staempfli & Cie, Berne, 2002.

RAUBER Philipp, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilichen Aufgaben durch Privaten, Editions Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Band 75, Basel.

REINHARD Hans, Allgemeines Polizeirecht, Verlag Paul Haupt, Berne, 1993.

REMY Marc, Sources formelles et quelques principes généraux du droit de la police (thèse de licence / Université de Neuchâtel, 2000)

REMY Marc, Droit des mesures policières / principes généraux, cadre juridique et coopération policière, Editions Schulthess, Zürich, 2008.