

Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse

Caroline Jacot-Descombes and Karin Wendt

Volume 19, Number 1, Winter 2013

La gouvernance multiniveau

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1017158ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1017158ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1929-3348 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jacot-Descombes, C. & Wendt, K. (2013). Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse. *Télescope*, 19(1), 194–211. <https://doi.org/10.7202/1017158ar>

Article abstract

In the context of globalization, the security of a State extends beyond the boundaries of its domestic policy and is redefined at the international level. This article discusses the modalities whereby the Swiss federal system has adjusted to international imperatives. Traditionally, the Swiss Confederation's powers in the area of security have been limited. More recently, however, the federal government has become a pivotal actor that has sought to expand its work while also having to take into account the cantons, which are the main players in security policy. Thus, Switzerland's multi-level system has, under combined international and internal pressure, been undergoing a slow process of reform while yet preserving its specific characteristics, which act as a brake to its adaptation to the international situation.

DU GLOBAL AU LOCAL : VERS UNE REDÉFINITION DE LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN SUISSE

Par **Caroline Jacot-Descombes**¹, Collaboratrice scientifique, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse

• caroline.jacot-descombes@idheap.unil.ch

Et **Karin Wendt**, Assistante doctorante, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse • karin.wendt@idheap.unil.ch

RÉSUMÉ Dans le contexte de la mondialisation, la sécurité d'un État dépasse les frontières de sa politique intérieure pour être redéfinie au niveau international. Cet article porte sur les modalités d'ajustement du système fédéraliste suisse aux impératifs émanant de l'international. Tandis que ses compétences étaient traditionnellement restreintes en matière de sécurité, la Confédération suisse devient dès lors un interlocuteur central qui cherche à étendre ses tâches tout en étant contraint de prendre en compte les cantons, principaux acteurs de cette politique. Ainsi, le système multiniveau suisse, sous une pression internationale mais aussi interne, se réforme lentement tout en conservant ses spécificités qui sont autant de freins à son adaptation à la situation internationale.

ABSTRACT In the context of globalization, the security of a State extends beyond the boundaries of its domestic policy and is redefined at the international level. This article discusses the modalities whereby the Swiss federal system has adjusted to international imperatives. Traditionally, the Swiss Confederation's powers in the area of security have been limited. More recently, however, the federal government has become a pivotal actor that has sought to expand its work while also having to take into account the cantons, which are the main players in security policy. Thus, Switzerland's multi-level system has, under combined international and internal pressure, been undergoing a slow process of reform while yet preserving its specific characteristics, which act as a brake to its adaptation to the international situation.

Pour citer cet article : Jacot-Descombes, C. et K. Wendt (2013). « Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 194-211.

Dans un monde globalisé où les États sont de plus en plus interdépendants et où planent des menaces transfrontalières, la sécurité intérieure d'un État dépasse les frontières de sa politique intérieure pour être définie davantage au niveau international. Face à cette évolution, les acteurs du système fédéraliste suisse ont été contraints de repenser la nature de la tâche de la sécurité ainsi que la répartition des compétences entre les niveaux politiques. En effet, traditionnellement, la Confédération n'assume que la sécurité dite extérieure, et ses membres (les cantons) en collaboration avec les communes, la sécurité intérieure. Ainsi,

¹ Nous remercions le professeur Jean-François Savard, Stéphane Boisseaux et Julien Niklaus pour leur lecture attentive d'une version précédente de cet article, ainsi que pour les commentaires et suggestions qu'ils y ont apportés.

cette politique, qui ne se caractérisait pas par une forte collaboration entre les niveaux, a dû se transformer pour assurer une gestion cohérente des nouveaux défis liés à l'international. Comment le système fédéraliste suisse s'est-il adapté à ces nouvelles exigences, sachant qu'il repose principalement sur les cantons et que la Confédération ne peut que difficilement agir sans leur appui ?

Dans le but d'apporter des éléments de réponse à cette question, nous commençons par rappeler les spécificités de la politique sécuritaire en tant que politique multiniveau. Basée sur une revue de la littérature, cette première partie donne un aperçu de la répartition traditionnelle des compétences entre les niveaux international, national et local, puis retrace l'évolution récente des défis de sécurité interne², fortement liée au contexte international. Elle montre ensuite qu'en raison du brouillement de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure, la politique de sécurité interne ne se détermine plus uniquement aux échelles nationale et locale, mais dépend également de l'interaction avec le niveau international. Dans une deuxième partie de l'article, il s'agit donc de montrer comment chaque niveau en Suisse a réagi à l'intégration du niveau international à leur politique sécuritaire, et quels instruments ont été utilisés pour adapter le système. Dans son ensemble, cette contribution cible, à l'aide de quelques exemples typiques, les difficultés et les limites rencontrées par un système de gouvernance multiniveau qui doit composer avec les ressources et les enjeux des niveaux régional et local ainsi qu'avec les impératifs de l'international. Cet article se distingue des principaux écrits sur l'internationalisation des politiques publiques en Suisse qui tendent à se concentrer sur l'incidence du niveau international sur la politique fédérale et négligent les répercussions sur les autres niveaux (voir par exemple dans le domaine de la sécurité en Suisse, Spillmann, 2001 et Wenger, 2007; et dans d'autres domaines, Sciarini, Nicolet et Fischer, 2002 et Mach, Häusermann et Papadopoulos, 2003).

■ L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, DES ÉCHELLES NATIONALE ET LOCALE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Un domaine traditionnellement réservé à l'État

L'ordre international classique est basé sur le principe de l'égalité souveraine des États, ce qui implique l'exclusivité de la compétence de l'État sur le territoire national (souveraineté interne) et l'indépendance absolue de l'État au niveau international, où il n'est restreint que par ses propres engagements (souveraineté externe). Cet ordre mondial est largement décentralisé, ne comptant sur aucune autorité supérieure aux États, et son but est essentiellement de veiller à la coexistence pacifique des communautés indépendantes (CPJI, 1927, p. 18). On distingue donc traditionnellement les domaines qui relèvent de cette coexistence, tels le droit des relations diplomatiques et la délimitation des frontières, de ceux qui sont clairement réservés aux États, tels l'organisation intérieure et le mode de gouvernement de

² L'évolution de la politique extérieure de la sécurité suisse (domaines des affaires étrangères, concept de neutralité, etc.) n'est pas l'objet de cet article qui est axé sur sa sécurité intérieure.

chaque État (Dupuy, 2008 ; Friedmann, 1964). Cette distinction se retrouve dans la conception de la sécurité extérieure vis-à-vis de la sécurité intérieure.

La sécurité intérieure concerne la manière dont chaque État protège ses citoyens et gère les menaces contre son gouvernement et son ordre public. D'une manière générale, de telles menaces sont intrinsèquement nationales, car il s'agit non seulement de la protection de l'existence de l'État en tant que tel, mais aussi de ses valeurs (Scheppele, 2010, p. 437). Rattachée à la souveraineté interne et à la puissance publique de l'État, la sécurité intérieure est donc traditionnellement hors de la portée du niveau international, et la protection des citoyens et le maintien de l'ordre public sont donc à gérer par les États eux-mêmes. En Suisse, cela se traduit en vertu du principe de subsidiarité³ et d'une culture de milice prononcée (Mirow, 2012), par l'allocation des compétences de sécurité intérieure aux États fédérés – les cantons – et aux communes.

En revanche, fondé sur la souveraineté externe, le concept de sécurité extérieure demande davantage de collaboration internationale. En effet, les menaces à l'ordre public national peuvent certes provenir de l'intérieur de l'État, mais on considère traditionnellement qu'elles émanent surtout de l'extérieur, c'est-à-dire des relations avec les autres États (Gasteyger, 1999 ; Sachs, 2003). Tandis que la défense nationale reste fortement rattachée au domaine réservé de l'État par défaut, une coopération internationale s'est par exemple développée à travers le système de sécurité collective des Nations Unies⁴. Toutefois, cette coopération est traditionnellement restée confinée aux relations interétatiques, les Nations Unies n'étant pas autorisées « à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » (Nations Unies, 1945, article 2.7).

L'organisation de la sécurité publique en Suisse reflète la séparation classique entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en les traitant comme deux domaines de compétence distincts. Cette démarcation poursuit principalement un objectif institutionnel et politique de répartition des tâches et des pouvoirs entre niveaux, car la politique publique sécuritaire, qu'elle soit extérieure ou intérieure, vise le même but : protéger les citoyens et les organisations de tout danger (fonction préventive) et réprimer dans le but de maintenir l'ordre public et la sécurité (fonction répressive) (Rémy, 2008, p. 9).

En ce qui concerne la sécurité intérieure, son fort rattachement à l'État a engendré un développement faible et ponctuel des collaborations internationales. En Europe, la coopération internationale policière s'est institutionnalisée au début du XX^e siècle avec la création du futur INTERPOL⁵, mais cela s'est fait essentiellement sur l'initiative de policiers de différents pays, sans la signature d'un traité

³ « En vertu du principe de subsidiarité, une collectivité territoriale n'assume une tâche que si elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur » (Département fédéral des finances, 2007). Voir aussi Suisse, 1999, article 5a.

⁴ Dans ce système de garantie, les États s'engagent mutuellement à s'unir contre toute atteinte à la sécurité, qu'elle vienne de l'extérieur ou d'un des membres (voir par exemple Nations Unies, 1945, article 1.1).

⁵ La Commission internationale de police criminelle a été établie en 1923 entre responsables des forces de police de quatorze pays. En 1956 elle est devenue l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL).

international contraignant (Deflem, 2007, p. 19). De même, la coopération internationale dans le domaine du renseignement n'est traditionnellement pas régie par des conventions de grande envergure, mais repose plutôt sur des accords administratifs informels, bilatéraux ou multilatéraux, poursuivant un but précis et restant rattachés à des logiques intrinsèquement nationales (Conseil fédéral, 2002b, p. 5039; Lefebvre, 2003; Svendsen, 2008, p. 133). La deuxième partie du XX^e siècle a vu la conclusion de plusieurs conventions multilatérales visant une coopération sur des questions sécuritaires plus spécifiques se distinguant par leur caractère transfrontalier, comme la piraterie, le trafic de drogue et le blanchiment d'argent⁶. Depuis quelques décennies, les États coopèrent aussi dans le but de combattre le terrorisme, mais à la suite de la difficulté de parvenir à une définition commune de cette menace, cet effort a longtemps été mené au coup par coup, rencontrant beaucoup de réserves au niveau national (Husabø et Bruce, 2009, p. 422; van Ginkel, 2010). Tandis que quelques menaces communes ont suscité une certaine coopération transfrontalière ponctuelle, c'est essentiellement aux échelles nationale et locale que la politique de sécurité intérieure s'est définie.

L'organisation multiniveau de la politique de sécurité aux échelles nationale et locale

Le système suisse est caractérisé de fédéraliste entre la Confédération et les cantons, car ces niveaux disposent de leur propre autonomie juridique, financière et organisationnelle. En y incluant les communes⁷, les auteurs parlent de la gouvernance multiniveau du système fédéraliste suisse (Herschinger, Jachtenfuchs et Kraft-Kasack, 2011). Dans cette perspective, la gouvernance multiniveau⁸ se définit par un ensemble de règles, de processus, voire de structures, qui lient des niveaux verticalement dans le but de coordonner une ou plusieurs politiques publiques, en termes normatifs, financiers et de mise en œuvre.

En Suisse, même si la politique de sécurité incombe principalement aux cantons qui sont les « États » du système politique, la Confédération et les communes ont également des compétences respectives dans le domaine (Suisse, 1999, article 57 et constitutions cantonales). La politique de sécurité en Suisse peut être caractérisée de multiniveau dans la mesure où il existe une interdépendance entre les niveaux. La Confédération assume un certain nombre de tâches telles que la défense nationale et des domaines spécifiques (par exemple les services de renseignement, la protection des ambassades, les douanes et la garde-frontière, la coopération internationale), mais ne possède que des capacités limitées en termes de mise en œuvre, ce qui contraste avec les pays occidentaux qui ont généralement développé leurs

⁶ Voir par exemple Nations Unies, 1982, articles 100-107 et 110 et 1988.

⁷ Les communes sont les autorités locales de droit public cantonal et sont soumises à la Constitution et législation de leur canton qui définit leurs compétences. Si leurs compétences ne sont pas explicitement définies, elles disposent des compétences résiduelles qu'elles définissent en produisant leurs propres normes (en général des règlements).

⁸ Dans cet article, la gouvernance multiniveau se centre sur les autorités publiques. Le niveau de la société civile (entreprises privées de sécurité, par exemple) n'est pas traité bien qu'il fasse partie de la gouvernance de la sécurité, voir à ce propos Dupont (2007).

polices nationales au XX^e siècle (Bonvin, 2004). En effet, outre la police judiciaire fédérale qui s'occupe de l'échange d'information avec les cantons, mais aussi à l'international, elle ne possède aucune police fédérale en uniforme et utilise en général le système du fédéralisme d'exécution⁹. Quant aux cantons, ils assument les responsabilités primaires en matière de sécurité intérieure, soit la police. Chaque canton a sa propre législation et son organisation politico-administrative et jouit de ses propres finances pour la sécurité. Ainsi, de nombreux modèles institutionnels sont déployés et il existe une grande diversité dans la conception et la mise en œuvre de la sécurité cantonale. Au niveau local, les communes participent également à cette politique publique, et ce, à deux titres : en tant que collectivités de droit public cantonal décentralisées et en tant qu'unités autonomes dotées de tâches subsidiaires. Cet aperçu de l'organisation de la sécurité montre que la Confédération y est traditionnellement peu impliquée ; et quand elle l'est, elle dépend fortement de la collaboration verticale avec les autorités cantonales, voire communales. Par ailleurs, au niveau local des différences parfois considérables existent d'un canton à l'autre, car ceux-ci fonctionnent comme des petits États. Aussi, dans un même canton, les communes n'ont pas toutes les mêmes délégations de compétence en matière de police.

Ainsi, l'organisation de la sécurité en Suisse se fait à travers plusieurs niveaux, avec comme acteurs principaux les cantons. Mais en même temps, et malgré l'existence de collaborations verticales, ce domaine ne constitue pas une politique multiniveau à part entière dans la mesure où les cantons souhaitent conserver leur souveraineté interne. À l'international, cette politique ne comporte traditionnellement que des coopérations verticales restreintes, soit ponctuelles soit liées à la résolution de problèmes fonctionnels qu'est la gestion des territoires transfrontaliers. Dans ce contexte, une question se pose : comment une telle politique, à la base peu disposée à faire l'objet d'une coopération multiniveau s'est-elle transformée ?

Vers une politique de sécurité multiniveau à l'échelle internationale

La sécurité est un concept complexe, dont la définition dépend des circonstances et des sentiments liés à son époque (Baldwin, 1997) et, par essence, sa politique et ses modes d'intervention se modifient en fonction des perceptions des menaces. Durant la dernière décennie, la nature des défis sécuritaires a connu une importante évolution (Lahneman, 2010; Scheppele, 2010). De nouvelles sources d'insécurité comme le « nouveau » terrorisme, le crime organisé transfrontalier, la prolifération d'armes à destruction massive et la cybercriminalité se sont greffées au programme de la sécurité¹⁰. Ces menaces se sont de plus en plus entremêlées. Par exemple, les terroristes tirent souvent profit du crime organisé, et le crime organisé dépend dans une large mesure du trafic d'armes (Conseil de l'Union européenne,

⁹ Le fédéralisme d'exécution est une forme de fédéralisme coopératif vertical dans laquelle la Confédération édicte les normes générales d'une politique publique et les cantons la mettent en œuvre avec une marge de manœuvre importante. Voir Suisse, 1999, article 46.

¹⁰ Cet article n'aborde ni la question de la pertinence de ces menaces (voir à ce sujet Leman-Langlois, 2007) ni l'instrumentalisation des menaces par les acteurs du système multiniveau.

2008; Schroeder, 2011, p. 11). Ne comportant souvent pas de solution évidente, ces menaces sécuritaires défient les structures gouvernementales et administratives existantes (Schroeder, 2011, p. 13), car elles ne proviennent souvent pas d'un État, mais plutôt d'individus ou de groupes agissant pour leurs propres intérêts, ce qui implique la prise en compte des acteurs civils dans le domaine de la politique sécuritaire (C.-P. David, 2002, p. 11 et s.). De plus, les risques que ces menaces comportent sont fréquemment de nature transnationale et transversale, rendant les distinctions traditionnelles entre la sécurité intérieure et extérieure obsolètes (Schroeder, 2011, p. 12; Tardy, 2009).

C'est dans ce contexte que la reconnaissance des interdépendances mondiales a particulièrement été reconnue par les États : une brèche de sécurité dans un pays impliquerait une brèche de sécurité dans un autre, donnant aux défis auparavant essentiellement nationaux une signification internationale. Les effets directs de ce développement se traduisent par la nécessité d'une forte participation du niveau national, voire du niveau local, dans la résolution de problèmes désormais perçus comme mondiaux. En effet, une coopération sécuritaire intensifiée paraît « à la fois nécessaire et évidente entre pays alliés, et encore plus entre les pays européens qui forment, parfois sans bien s'en aviser, un même espace intérieur de sécurité » (D. David, 2002, p. 114). À l'aube du XXI^e siècle, la sécurité nationale n'était donc plus aussi nationale (Scheppele, 2010, p. 443), et le résultat de cette réalisation a été une augmentation des interactions entre les niveaux, du local à l'international (Follesdal, Wessel et Wouters, 2008; Svendsen, 2008, p. 130). En Europe, ces liens se manifestent verticalement à travers les processus de dénationalisation et d'internationalisation qui ont amené un transfert de compétences du niveau national vers le niveau européen, voire vers le niveau mondial.

Une contribution sur l'incidence de la gouvernance multiniveau se déroulant en Europe se doit de mentionner l'Union européenne (UE) qui, grâce à une intégration supranationale sans cesse renforcée, fournit un cas d'étude idéal sur les relations entre différents niveaux d'autorités administrative et législative (Egeberg, 2010; George, 2004; Schroeder, 2011, p. 32). Même pour la Suisse, qui reste en dehors de l'UE et qui n'est donc pas directement liée par le droit européen, l'influence de cette intégration est tangible, particulièrement en raison de l'interdépendance de la Suisse et de ses voisins (Bieber et Maiani, 2011; Conseil fédéral, 2010). À l'origine, l'intégration européenne évitait le domaine sécuritaire, mais au fil du temps, cette tendance s'est inversée avec le déploiement d'une architecture de sécurité propre à l'UE (Schroeder, 2011, p. 13-14; Tardy, 2009). Cette structure sécuritaire a pris davantage d'importance avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en

2009¹¹ (Schroeder, 2011, p. 60). Le droit de l'UE veille toutefois au respect des « fonctions essentielles de l'État », et la sécurité nationale reste la seule responsabilité des États (Bieber et Maiani, 2011, p. 367; Union européenne, 1992, art. 4.2 et 1958, art. 72).

Dans sa mission d'établir un « espace de liberté, de sécurité et de justice », l'UE définit essentiellement des politiques communes pour coordonner l'action des autorités nationales, entre autres avec l'institution d'organismes spécialisés et l'échange d'informations (Bieber et Maiani, 2011, p. 343 et s.). Ainsi, la coopération policière s'est institutionnalisée à travers l'Office européen de police (Europol) qui a vu son mandat s'étendre au fil des années. À l'instar d'INTERPOL, Europol n'est pas une force de police supranationale, mais un réseau international coopératif qui coordonne les activités de police dans les pays membres en fournissant des renseignements opérationnels et stratégiques (Deflem, 2007, p. 21). Depuis 2002, Europol peut maintenir des relations de coopération avec des États non membres de l'UE (Deflem, 2007, p. 22) et en 2004, la Suisse et Europol ont conclu un tel accord de coopération, permettant notamment l'échange d'informations (Suisse-UE, 2006). En ce qui concerne la collecte et l'échange d'informations, la création de l'espace dit « Schengen » a également joué un rôle important. Conclu en 1985, l'accord de Schengen favorise la libre circulation sur le continent, en supprimant les contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures. En compensation, les frontières extérieures de l'espace Schengen ont été affirmées, et la coopération transfrontalière des autorités policières a aussi été renforcée avec un système de recherches informatisé commun, soit le système d'information Schengen (SIS). Prévu à la base comme un outil de vérification et de contrôle, le SIS est devenu un outil d'enquête à part entière avec l'agrandissement du cercle des autorités ayant accès aux données (Bieber et Maiani, 2011, p. 375). En 2008, un accord d'association de la Suisse à Schengen est entré en vigueur et la Suisse a été rattachée au SIS (Suisse-UE, 2008).

Ce n'est pas uniquement à l'échelle européenne que les échanges en matière de sécurité se sont intensifiés. Les liens avec le niveau mondial ont aussi connu de profonds changements. Premièrement, le droit international s'implique dans un nombre grandissant de matières qui relevaient auparavant clairement de la sphère nationale, et ce, notamment dans des questions sécuritaires. Ainsi, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait passer des résolutions importantes dans les domaines de l'antiterrorisme et de la non-prolifération d'armes à destruction massive (voir Conseil de sécurité des Nations Unies, 2004 et 2001). D'une envergure sans précédent, ces résolutions ne se bornent

¹¹ Les domaines sensibles tels que la politique étrangère et de sécurité et la justice étaient à la base sujets à des procédures décisionnelles et judiciaires qui ressemblaient plus à une coopération intergouvernementale classique, avec par exemple une prise de décision à l'unanimité et l'absence de contrôle juridictionnel de l'UE. Le traité de Lisbonne a soumis les politiques de l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » à la « méthode communautaire », impliquant par exemple l'utilisation de la procédure législative ordinaire et le plein exercice des compétences de la Cour de justice de l'UE (voir Bieber et Maiani, 2011). Toutefois, la « politique étrangère et de sécurité commune » reste soumise à des règles spéciales encore très intergouvernementales (Bieber et Maiani, 2011, p. 381 et s.).

pas à édicter des directives liées à des situations spécifiques, mais elles obligent plus généralement tous les États à légiférer d'une certaine manière, par exemple pour criminaliser le financement du terrorisme, geler les fonds des terroristes et empêcher les acteurs non étatiques de se procurer des armes de destruction massive. L'après 11 septembre a aussi témoigné d'une accélération significative des ratifications des divers traités multilatéraux touchant aux questions sécuritaires et, dans cette veine, la Suisse a ratifié les Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et des attentats terroristes à l'explosif en 2003 (Conseil fédéral, 2002b).

Dans le domaine de la coopération policière et des services de renseignement plus particulièrement, l'emprise nationale reste forte, mais même si cette coopération se fait encore souvent informellement et par voie bilatérale, la pression internationale pour une coopération plus importante est significative. Le besoin d'améliorer le système de renseignement s'est fait sentir de plusieurs manières. Ainsi, il est devenu indispensable pour les États de participer davantage à l'échange des informations pour remplir des obligations contraignantes émanant du niveau international. Par exemple, pour que les États puissent geler les fonds liés au terrorisme, comme les y oblige le Conseil de sécurité (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2001, paragraphe 1c), ils ont besoin de renseignements précis et mis à jour sur les terroristes présumés, et ces renseignements viennent souvent de l'étranger. Face à ces nouvelles exigences, la Suisse a ressenti le besoin d'améliorer le système de renseignement pour assurer sa compétitivité internationale. Sans un système de renseignement efficace à l'interne, le pays devient non seulement dépendant des services de renseignement étrangers, mais il lui est aussi plus difficile d'obtenir des informations venant de l'étranger, puisqu'il ne peut pas en fournir « en échange » (Conseil fédéral, 2007, p. 4774; Vez, 2009, p. 211). Dans les mots de l'exécutif suisse :

[1] apparaît que la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et le crime organisé, de même que le maintien de la sécurité intérieure et extérieure, sont de plus en plus des tâches de la communauté internationale tout entière, qui nécessitent un réexamen des formes de collaboration entre Confédération et cantons, de même qu'entre la Suisse et les autorités étrangères ou organisations internationales. (Conseil fédéral, 2002a, p. 1676)

Ce constat est effectivement aussi observé sur le terrain puisque les politiques publiques de compétence fédérale ont des conséquences très concrètes au niveau local, tant sur le plan de la politique sécuritaire préventive que répressive. Par exemple, la Confédération ne possédant pas les compétences principales pour récolter des informations dans le domaine de la sécurité demande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre des politiques publiques, ce qui peut les surcharger. Inversement, les domaines de compétences cantonaux ou même communaux ont également des répercussions directes sur la politique de la Confédération, notamment sur celle qui vise à combattre les actes terroristes et à protéger l'État. Les systèmes d'information ne peuvent par exemple plus être gérés par une seule sphère de responsabilité, mais nécessitent une prise en charge à travers plusieurs échelons, puisqu'ils doivent être alimentés tant par les services fédéraux que

par les cantons et les communes qui sont sur le terrain et aux prises directes avec de l'information sensible.

L'intensification de la collaboration sécuritaire internationale qui a marqué le début du XXI^e siècle a donc brouillé la distinction entre ce qui relevait des domaines nationaux et internationaux. La reconnaissance de la nature mondiale des menaces contemporaines a inspiré une série de réponses dans les secteurs du renseignement, de la police et de la sécurité, notamment en lien avec les efforts pour combattre le terrorisme. Ces tendances dépassent clairement la coopération plus prudente qui dominait auparavant (Svendsen, 2008, p. 130).

Pour la Suisse, la redéfinition de la politique sécuritaire signifie concrètement de nouvelles tâches à assumer pour la Confédération, les cantons et les communes qui doivent repenser et réorganiser la répartition de leurs compétences dans un système fonctionnant déjà en collaboration verticale, avec tous les enjeux politiques que cela soulève.

■ LES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE SÉCURITAIRE SUISSE

L'élargissement des compétences de la Confédération

Pour faire partie du système de gouvernance sécuritaire européenne et internationale, la Suisse se doit d'accomplir de nouvelles tâches pour livrer des informations utiles à d'autres pays afin qu'en retour elle puisse aussi bénéficier de l'aide internationale. Les limites du système coopératif sont alors mises en exergue et doivent être réduites. Il est donc question pour la Confédération de trouver de nouvelles solutions pour mieux coordonner la politique sécuritaire vis-à-vis de l'extérieur, soit de limiter les freins liés à la coordination verticale qui ralentissent la remontée des informations pour l'échange de données au niveau international. Étant donné que les politiques publiques sécuritaires sont principalement conduites par les cantons, par les régions intercantionales via des concordats¹², par les villes et les communes, souvent en collaboration intercommunale¹³, les objectifs politiques et opérationnels ainsi que les organisations sécuritaires sont multiples, ce qui complique la tâche de la Confédération qui se trouve face à de nombreux interlocuteurs. Dans un tel système, les doublons ne sont pas rares et la prise de décision

¹² Les cantons sont liés par de nombreux concordats, c'est-à-dire des traités politiques et/ou administratifs conclus entre deux cantons ou plus. Les concordats permettent notamment une harmonisation des politiques publiques entre cantons en général voisins. Ils permettent parfois d'effectuer une compensation des charges, mais sont le plus souvent des outils de coordination normative et stratégique, voire opérationnelle. Quatre grands concordats existent dans le domaine de la police couvrant toute la Suisse à l'exception de deux cantons (Zürich, Tessin). En moyenne, chaque canton en compte une vingtaine, ce qui constitue un nombre important comparativement aux autres politiques publiques (Koller et autres, 2012, p. 156), si bien qu'on pourrait les considérer comme des niveaux supplémentaires dans le système de gouvernance multiniveau.

¹³ Les communes recourent à la collaboration intercommunale pour concevoir, mettre en œuvre et financer les tâches de sécurité au niveau local. Ainsi 34 % des communes la pratiquent, essentiellement dans les régions où elles sont responsables de nombreuses tâches, notamment à Zurich et dans le nord-ouest de la Suisse (données issues d'une enquête menée par IDHEAP/KPM auprès des secrétaires communaux en Suisse en 2009, N = 1 306).

est souvent lente, car elle relève de plusieurs sphères de responsabilité, parfois en concurrence (Ledergerber, 2003), ce qui nécessite des négociations (Rhinow, 2006, p. 66-67). Il est alors tentant pour la Confédération de viser à acquérir progressivement davantage de compétences tant normatives que de mise en œuvre pour jouer le pilote de manière plus active ainsi que de faire pression pour que les cantons instaurent une certaine harmonisation dans leurs pratiques (Gamma, 2004). Les projets de révision de lois fédérales des années 2000 le confirment. En effet, plusieurs réformes ont été menées par la Confédération et les cantons pour mettre au point un système de sécurité intérieure plus adapté aux besoins actuels. La politique de sécurité (y compris ses bases légales) a dû être retravaillée, en particulier la répartition des compétences entre les trois niveaux, les mécanismes de coordination verticale et les moyens à la disposition des acteurs de la sécurité. Dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, la dissémination d'armes de destruction massive, l'extrémisme violent, l'espionnage, le commerce illicite d'armes et substances radioactives et le transfert illégal de technologie, il en a notamment résulté une mise à jour de la Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Suisse, 1998). Dans le projet de révision, l'exécutif suisse a remarqué que la révision prévue « ne met pas formellement en œuvre un engagement international de la Suisse », mais que « l'harmonisation des standards aura vraisemblablement pour effet de renforcer considérablement la coopération internationale » (Conseil fédéral, 2007, p. 4857). En effet, la mise à jour a intégré des moyens supplémentaires de récolte d'information afin que la qualité des données soit comparable à celle des données récoltées par les autres États européens.

Concrètement, la Confédération a élargi ses compétences et cherche encore à les renforcer notamment en ce qui concerne la protection de l'État¹⁴ et la police judiciaire ; preuve en est : l'augmentation relative des dépenses fédérales dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publiques entre 1996 et 2008¹⁵.

Il en découle de nouvelles tâches décentralisées qui doivent être assumées par les cantons via des organes cantonaux de protection de l'État, qu'ils peuvent d'ailleurs déléguer à des communes. Ces services décentralisés dans les cantons et quelques communes sont sous le mandat du Service de renseignement de la Confédération et recueillent des informations selon les directives fédérales et à des fins préventives et répressives. En outre, ils ont comme tâches « de collecter de manière autonome, pour leur territoire, les informations dont le Service de renseignement de la Confédération a besoin pour assurer la sécurité intérieure » (Conseil fédéral, 2012, p. 4202). Il est intéressant de constater que l'administration fédérale a donné des mandats aux services administratifs des cantons et de deux villes

¹⁴ La protection de l'État signifie la protection de l'intégrité de l'État et la préservation de ses institutions et de ses organes contre les menaces graves (Lobsiger, 2008). Elle consiste essentiellement en des tâches de renseignement (Conseil fédéral, 2012, p. 4201).

¹⁵ Entre 1996 et 2008, la Confédération a augmenté de 7 à 10 % ses dépenses sur la part totale, les cantons participant à la plus grande part (66 %/64 %) puis viennent les communes 27 %/26 % (Dépenses des administrations publiques par fonction (modèle SFP), Administration fédérale des finances).

(Berne et Zurich) en s'écartant du fédéralisme d'exécution (Müller et Jenni, 2011) puisque la marge d'autonomie du côté de l'organisation de la tâche des cantons est réduite. Cette forme de mise en œuvre est avantageuse pour la Confédération, car elle garantit une mise en œuvre certainement plus efficace, étant moins exposée aux nombreuses limites du fédéralisme d'exécution (Balthasar, Zimmermann et Gygas, 1995; Linder, 2005), mais nécessite une implication financière plus forte de sa part (Suisse, 1998, article 28.1 et 2000).

Le renforcement des forces au niveau cantonal

Face au positionnement « prédateur¹⁶ » de la Confédération dans le champ de la sécurité générale, mais aussi face à la demande de la population qui exige plus de sécurité, les cantons sont mis sous pression pour conserver leurs compétences centrales en la matière, qui sont à plusieurs égards primordiales pour ces derniers. Il faut rappeler que la sécurité et le maintien de l'ordre public sont des tâches régaliennes que les cantons tiennent à garder pour des raisons politiques et d'équilibre des pouvoirs face à la Confédération. Par ailleurs, ces tâches représentent un intérêt central pour les citoyens qui exigent une mise en œuvre de proximité, en accord avec la culture politique suisse (Killias, 2003, p. 23-24).

Comme la pression exercée par la Confédération sur les cantons est devenue particulièrement forte étant donné qu'elle est elle-même mise sous pression par les exigences du niveau international, les cantons tentent de démontrer qu'ils peuvent assumer et coordonner leurs tâches de sécurité intérieure pour que la Confédération renonce à piloter les politiques publiques cantonales et à prendre davantage de tâches exécutives. Dans ce champ de tension, les cantons doivent progresser dans leur double rôle. D'une part, ils doivent efficacement mettre en œuvre des tâches dans le cadre du fédéralisme d'exécution. Ainsi, dans leur rôle d'agents de mise en œuvre, ils doivent acquérir les capacités et les compétences pour notamment participer à la récolte d'informations destinées à des systèmes d'information internationaux (SIS, Europol, INTERPOL). Pour ce faire, une réforme a été lancée au niveau intercantonal (réforme « Police XXI »), conduite par la Conférence des commandants des polices cantonales suisses, dans le but d'améliorer la coordination horizontale et de renforcer les capacités. Un brevet fédéral de policier a aussi été créé permettant d'harmoniser les exigences sur le plan de la formation des policiers au niveau cantonal. Enfin, sur la base d'un accord international (accord de Berne), des centres de coopération policière et douanière ont été mis sur pied à Genève et à Chiasso pour répondre aux besoins du terrain, rassemblant des acteurs fédéraux, cantonaux et des pays voisins de sorte à gérer, selon la perception des acteurs opérationnels, beaucoup plus efficacement les enjeux transfrontaliers et à pallier « la diversité des canaux de coopération de la Suisse fédérale » (Garrote, 2011, p. 75). D'autre part, les cantons doivent assumer leurs responsabilités centrales de sécurité sur leur territoire sans devoir faire appel trop fréquemment à la Confédération et notamment à son armée. Pour y parvenir, plusieurs cantons

¹⁶ On parle de fédéralisme prédateur lorsqu'un niveau cherche à accroître ses compétences et risque de déstabiliser le système fédéraliste (Braun, 2009).

ont lancé des réformes visant une fusion de corps de police cantonaux et communaux (« police unique ») dans le but de renforcer l'efficacité et l'efficience de la police cantonale en privilégiant une unité de commandement et d'améliorer la collaboration entre les polices cantonales. Les défenseurs de la centralisation ont d'ailleurs dans quatre grandes réformes cantonales¹⁷ soutenu que celle-ci était nécessaire pour répondre aux défis internationaux, notamment en rappelant que les menaces n'ont plus de frontières. Ainsi, entre 1995 et 2008, environ la moitié des cantons ont augmenté leurs effectifs de forces de sécurité alors que les effectifs communaux diminuaient dans les régions qui avaient traditionnellement des polices communales¹⁸. Par ailleurs, les petits cantons¹⁹ prévoient d'intensifier la collaboration entre eux, voire de fusionner leurs corps de police²⁰. Dans quelques autres cantons, notamment de Zurich²¹ et de Genève, des réformes de clarification des tâches entre forces de sécurité cantonales et communales ont été conduites, toujours dans le but de rendre le travail de la police cantonale plus efficace et efficient.

La pression des communes sur les réformes

Au niveau communal, les tâches de police judiciaire et de gendarmerie sont en principe assumées par les cantons, mais dans plusieurs cantons, les villes et certaines régions gardent des compétences déléguées. Ainsi, elles sont tenues de fournir des informations à la demande de la Confédération. Hormis ce rôle particulier concernant une minorité de communes, mais rassemblant la majorité de la population, la plupart d'entre elles visent à développer une « sécurité de proximité » afin de diminuer le sentiment d'insécurité et de rendre attractif le lieu de vie. En assumant un rôle fondamental pour préserver l'ordre public et la paix sociale, elles sont le premier maillon de prévention des risques en mobilisant les acteurs généralistes qui contribuent à la prévention de l'insécurité et des menaces (écoles, assistance sociale, etc.). En tant qu'actrices du système sécuritaire multi-niveau, elles sont pourtant pour la plupart dépassées ou à la limite de leur compétence dans les tâches de sécurité intérieure qui les lient à l'international (Conseil fédéral, 2012). En même temps, l'importance des communes reste tangible, même dans le domaine de la police, défendue notamment par la Conférence de directrices et directeurs de police des villes suisses, qui invoque le cas particulier des villes aux prises avec une cumulation de problèmes (scènes de drogues, violences dans les stades, intégration des étrangers, etc.) (Scheffler, 2012, p. 99). Ainsi, les

¹⁷ Il s'agit d'Argovie, de Berne, de Vaud et de Neuchâtel.

¹⁸ Il s'agit des cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Berne et de Schaffhouse (Koller et autres, 2012, p. 129).

¹⁹ Les cantons de Suisse centrale conduisent un projet pour intensifier leur collaboration dans le domaine de la police (Polizei XXI – Pilotprojekt der Zentralschweizer Regierungen).

²⁰ Il existe un projet de fusion entre les polices des cantons du Jura et de Neuchâtel.

²¹ Dans le canton de Zurich, les villes de Zurich et Winterthur ont conservé de larges compétences déléguées par le canton, notamment dans le domaine de la police criminelle (voir Tschäppeler, 2006). À Genève, une nouvelle loi sur la police communale a permis d'octroyer dans la législation cantonale des compétences aux communes dans le domaine de la police et de régler la collaboration canton-communes dans ce secteur.

réformes dites de « police unique » au niveau canton-communes ne se sont pas conduites sans encombre. En effet, s'il existe des tensions entre la Confédération et les cantons, il y a également des résistances prononcées du côté des communes, en particulier au sein des villes²², pour transférer des tâches au canton. Comme les communes ont les moyens de se faire entendre et de faire pression sur la scène politique, notamment par le recours aux instruments de démocratie directe, plusieurs réformes ont échoué ou ont conduit à des changements mineurs dans des grands cantons munis de nombreuses communes, qui comportent diverses polices locales bien ancrées et organisées²³. La politique de sécurité demeure donc une tâche conjointe canton-communes dans la plupart des cantons, exception faite des petits cantons qui n'ont pas la taille critique pour avoir un modèle de police sur deux paliers (Scheffler, 2012). Cette tâche mobilise donc toujours de nombreux acteurs sur le terrain et nécessite un fort investissement dans la coordination des actions et des informations, ce qui entraîne des répercussions directes sur le fonctionnement de la politique sécuritaire en Suisse. Les cantons sont par conséquent toujours à la recherche d'un modèle performant et consensuel avec leurs communes. Les modèles oscillent entre une police à commandement unique au niveau cantonal, voire intercantonal, et des polices en coopération sur deux niveaux. Chacun de ces modèles aurait des arguments pour accroître les capacités cantonales qui permettent de mettre en œuvre les tâches de manière plus efficace et de relever les défis actuels, notamment en lien avec l'international. Puisque les cantons ne sont pas encore parvenus à finaliser leurs réformes, la Confédération continue de faire pression sur eux en visant, d'une part, à renforcer ses compétences, notamment en les ancrant dans la Constitution et en souhaitant, d'autre part, des formes de régionalisation intercantonale qui se traduiraient par un mouvement de centralisation de sorte à pouvoir traiter avec des partenaires moins nombreux et mieux organisés (Gamma, 2004). La difficulté à réformer la politique sécuritaire aux niveaux cantonal et communal met en évidence l'importance d'inclure ces deux niveaux pour comprendre l'adaptation lente de la politique suisse au contexte international.

■ CONCLUSION

Devant les demandes de l'international, la Confédération a confirmé dans sa stratégie la tendance à la suppression de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure (Aeppli, 2008 ; Bolle, 2001 ; Conseil fédéral, 2012 ; Schweizer, 2008). Cette nouvelle conception sécuritaire qui devrait se concrétiser par un renforcement des compétences au palier fédéral est difficilement mise en œuvre, non pas par manque d'arguments pour le contenu de la politique en question – puisqu'effectivement la politique de sécurité intérieure et extérieure se confond dans la résolution des problèmes publics sécuritaires et exige une certaine homogénéisation normative et opérationnelle –, mais pour des raisons principalement culturelles et

²² Les villes sont les acteurs qui s'opposent le plus clairement au transfert de compétences vers les cantons (Neue Zürcher Zeitung AG, 2013).

²³ Les échecs des réformes à Zurich ou dans le canton de Vaud l'illustrent.

politiques. En effet, la nouvelle conception suisse est lente à être mise en œuvre, car la politique de sécurité est fortement implantée au niveau local. Par ailleurs, les acteurs défendent leurs intérêts et ne souhaitent nullement renoncer à leurs compétences dans un domaine aussi important sur les plans électoral et politique.

Dans le contexte de la période post 11 septembre, la Confédération a pu à nouveau légitimer la nécessité de mener des réformes centralisatrices. Or les réformes ne sont toujours pas à la hauteur de ses espérances. En effet, le système suisse présente un degré de complexité et de lenteur propre aux systèmes fédéralistes décentralisés hétérogènes que les réformes récentes n'ont guère endigué. Des lacunes sont également observées en termes de compétences métier au niveau local, même si des efforts d'uniformisation ont été réalisés au niveau intercantonal dans le domaine de la formation de police. Il demeure des faiblesses qui ne permettent pas encore à la Suisse de participer suffisamment à la gouvernance internationale. C'est pourquoi des réformes législatives sont encore à venir (Conseil fédéral, 2012). Celles-ci consistent en une relative centralisation des compétences normatives et de mise en œuvre au niveau fédéral. Il est ainsi question d'une loi fédérale sur la police et d'une modification de la Constitution pour intégrer des compétences pleines à la Confédération dans certains domaines de sécurité intérieure. Si la Confédération cherche à prendre plus d'importance dans cette politique, elle ne peut faire fi des cantons qui en sont les principaux acteurs dans le cadre du fédéralisme d'exécution. Plus la Confédération étend ses compétences, plus des conflits d'intérêts risquent alors d'éclater, des conflits notamment liés à la définition des ressources et des priorités dans les objectifs politiques et opérationnels. De même, les cantons visent aussi à élargir leurs compétences de mise en œuvre vis-à-vis des communes et là également de fortes oppositions sont présentes. Il en découle que le système multiniveau suisse, sous la pression internationale, mais aussi sous la pression interne, se réforme pas à pas, mais en conservant ses spécificités qui sont autant de freins à son adaptation au contexte international. Dans l'immédiat, seules des solutions de coopération administrative entre niveaux financées largement par la Confédération (comme le centre de coopération transfrontalière et les services de renseignements) permettent de passer outre les négociations politiques et d'appliquer le minimum pour s'assurer une place dans la gouvernance internationale.

BIBLIOGRAPHIE

- Aeppli, P. (2008). « Les réformes de la police en Suisse », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 61, n° 4, p. 463-480.
- Baldwin, D. A. (1997). « The Concept of Security », *Review of International Studies*, vol. 23, n° 1, p. 5-26.
- Balthasar, A. et autres (1995). *Der Vollzug Von Bundespolitik Durch Die Kantone: Eine Metaevaluation*, Berne, EDMZ.
- Bieber, R. et F. Maiani (2011). *Précis de droit européen*, Berne, Stämpfli Editions SA.

- Bolle, P.-H. (2001). « La sécurité intérieure en Suisse : un concept multiforme et protéiforme ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 54, n° 4, p. 387-394.
- Bonvin, B. (2004). « Redefining the State's Functions in Crime Control: A Critical Genesis of Local Safety Policies in Western Europe », *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 28, n° 2, p. 125-144.
- Braun, D. (2009). « From Centralised to Predatory Federalism: An Exploration », dans S. Nahrath et F. Varone (dir.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Conseil de l'Union européenne (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing security in a changing world*, S407/08, Bruxelles.
- Conseil fédéral (2012). « Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010. Sécurité intérieure. Clarification des compétences », *Feuille fédérale*, p. 4161-4298.
- Conseil fédéral (2010). « Rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse », *Feuille fédérale*, p. 6615.
- Conseil fédéral (2007). « Message relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Moyens spéciaux de recherche d'informations) du 15 juin 2007 », *Feuille fédérale*, p. 4773-4872.
- Conseil fédéral (2002a). « Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement du 26 juin 2002 », *Feuille fédérale*, p. 1674-1749.
- Conseil fédéral (2002b). « Message relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales du 26 juin 2002 », *Feuille fédérale*, p. 5012-5077.
- CPJI (1927). *Affaire du « Lotus »*, Cour permanente de justice internationale, Recueil des arrêts, Série A, n° 10, 27 décembre.
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2004). *Résolution 1540(2004)*, Non-prolifération des armes de destruction massive, Nations Unies.
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2001). *Résolution 1373(2001)*, La menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, Nations Unies.
- David, C.-P. (dir.) (2002). *Repenser la sécurité : nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Saint-Laurent, Fides.
- David, D. (2002). *Sécurité : l'après-New-York*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Deflem, M. (2007). « International Police Cooperation Against Terrorism: Interpol and Europol in Comparison », dans H. Durmaz et autres (dir.), *Understanding and Responding to Terrorism*, Amsterdam, IOS Press, p. 17-25.
- Département fédéral des finances (2007). *DFF – Glossaire*, [document non publié].
- Dupont, B. (2007). « La gouvernance et la sécurité », dans M. Cusson, F. Lemieux et B. Dupont, *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 67-80.

- Dupuy, J.-M. (2008). *Droit international public*, 9^e éd., Paris, Dalloz.
- Egeberg, M. (2010). « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, n° 133, p. 17-26.
- Follesdal, A., R. Wessel, et J. Wouters (2008). *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Friedmann, W. (1964). *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens & Sons.
- Gamma, M. (2004). « Die Aufgabenverteilung Zwischen Verschiedenen Polizeidiensten in Der Schweiz - Reform Des Föderalismus ? », *Revue suisse de criminologie*, vol. 2, p. 19-24.
- Garrote, M. R. (2011). *La coopération policière transfrontalière franco-suisse : le cas de la police judiciaire genevoise*, www.unige.ch/ieug/publications/europa/garrote.pdf (page consultée le 18 janvier 2013).
- Gasteyger, C. (1999). « Old and New Dimensions of International Security », dans K. R. Spillman, A. Wenger et D. Möckli (dir.), *Towards the 21st century: Trends in Post Cold-War International Security Policy*, Zurich, CSS ETH, p. 69-108.
- George, S. (2004). « Multi-level Governance and the European Union », dans I. Bache et M. Flinders (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 107-126.
- Herschinger, E., M. Jachtenfuchs et C. Kraft-Kasack (2011). « International Policing: Embedding the State Monopoly of Force », dans H. Enderlein, S. Wälti et M. Zürn (dir.), *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar Publishing, p. 477-486.
- Husabø, E. J. et I. Bruce (2009). *Fighting Terrorism Through Multilevel Criminal Legislation*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Killias, M. (2003). « Objektive und subjektive Sicherheit in Städten », dans *Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert: Referate und Podiumsdiskussion der Tagung von 12. September 2003*, Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (Zürich), p. 7-24. Schriftenreihe der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) vol. 1. Zürich, Basel, Genève, Schulthess.
- Koller, C. et autres (2012). *Staatsatlas: Kartografie des Schweizer Föderalismus = Atlas de l'Etat: cartographie du fédéralisme suisse*, Zürich, Verl. Neue Zürcher Zeitung.
- Lahneman, W. J. (2010). « The Need for a New Intelligence Paradigm », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 23, p. 201-225.
- Ledergerber, E. (2003). « Sicherheit als Standortfaktor im Wettbewerb der Städte », dans *Perspektiven für eine urbane Sicherheitspolitik*, vol. Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert: Referate und Podiumsdiskussion der Tagung von 12. September 2003, *Schriftenreihe der Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) Bd. 1*, édité par Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren KSPD und der Stadt Zürich, Zurich-Bâle-Genève, Schulthess, p. 1-7.
- Lefebvre, S. (2003). « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, n° 4, p. 527-542.
- Leman-Langlois, S. (2007). « Le terrorisme et la lutte contre le terrorisme », dans M. Cusson, F. Lemieux et B. Dupont (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie*, Haupt.
- Lobsiger, A. (2008). « Weitere Aufgaben des zivilen Staatsschutzes », dans *Sicherheits-und Ordnungsrecht des Bundes*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Mach, A., S. Häusermann et Y. Papadopoulos (2003). « Economic Regulatory Reforms in Switzerland: Adjustment without European Integration, or How Rigidities Become Flexible », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, p. 301-318.
- Müller, M. et C. Jenni (2011). *Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit gutachten zuhanden der Obergerichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern*, Berne, Université de Berne.
- Mirow, W. (2012). « The Idiosyncrasies of Contemporary Swiss Security Policy and Practice: A Strategic Culture-Based Explanation », *Contemporary Security Policy*, vol. 33, n° 2, p. 337-359.
- Neue Zürcher Zeitung AG (2013). « Städte wollen Polizeihöhe behalten - St.Galler Tagblatt Online », St.Galler Tagblatt Online, www.tagblatt.ch/altdaten/tagblatt-alt/tagblattheute/sg/stgallen/tb-st/art742,126642 (page consultée le 18 janvier 2013).
- Nations Unies (1988). *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Conclue à Vienne le 20 décembre, Recueil des traités des Nations unies, Réf. I-27627.
- Nations Unies (1982). *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Conclue à New York le 10 décembre, Recueil des traités des Nations Unies, Réf. I-31363.
- Nations Unies (1945). *Charte des Nations Unies*, Conclue à San Francisco le 26 juin.
- Rémy, M. (2008). *Droit des mesures policières : principes généraux, cadre juridique et coopération policière*, Zürich, Schulthess.
- Rhinow, R. (2006). « Le fédéralisme suisse : l'approche juridique », dans R. L. Frey (dir.), *Le fédéralisme suisse : la réforme engagée, ce qui reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 61-87.
- Sachs, S. S. (2003). *The Changing Definition of Security*, www.stevesachs.com/papers/paper_security.html (page consultée le 23 août 2012).
- Scheffler, J. (2012). « Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer ? Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf Kantonalen Ebene », *Sécurité & Droit*, vol. 2, p. 87-100.
- Scheppele, K. L. (2010). « The International Standardization of National Security Law », *Journal of National Security Law and Policy*, n° 4, p. 437-453.
- Schroeder, U. C. (2011). *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition*, London, Routledge.
- Schweizer, R. J. (2008). *Sicherheits-und Ordnungsrecht des Bundes*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Sciarini, P., S. Nicolet et A. Fischer (2002). « L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse », *Revue suisse de science politique*, vol. 8, n° 3/4, p. 1-34.
- Spillmann, K. R. (2001). *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: zwischen Autonomie und Kooperation*, Zürich, NZZ Publ.
- Suisse (2000). *Ordonnance LMSI sur les prestations financières*, n° RS 120.6, Recueil officiel, p. 61.
- Suisse (1999). *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, n° RS 101, Recueil officiel, p. 2556.

- Suisse (1998). *Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)*, n° RS 120, Recueil officiel, p. 1546.
- Suisse-UE (2008). *Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen*, n° RS 0.362.31, Recueil officiel, p. 481.
- Suisse-UE (2006). *Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police*, n° RS 0.362.2, Recueil officiel, p. 1019.
- Svendsen, A. (2008). « The Globalization of Intelligence Since 9/11: Frameworks and Operational Parameters », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, n° 1, p. 129-144.
- Tardy, T. (dir.) (2009). *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, London, Routledge.
- Tschäppeler, H.-P. (2006). « Polizeigesetzgebung im Kanton Zürich », *LeGes Législation & Évaluation*, vol. 2, p. 77-90.
- Union européenne (1992). *Traité sur l'Union européenne*, Journal officiel C 191 du 29 juillet 1992, p. 1, modifié en dernier lieu par le Traité de Lisbonne (Journal officiel C 306 du 17 décembre 2007, p. 1), Version consolidée (Journal officiel C 115 du 9 mai 2008, p. 13).
- Union européenne (1958). *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Recueil des traités des Nations Unies, Réf. A-4300, vol. 294, modifié en dernier lieu par le Traité de Lisbonne (Journal officiel C 306 du 17 décembre 2007, p. 1), Version consolidée (Journal officiel C 115 du 9 mai 2008).
- Van Ginkel, B. (2010). *The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008*, Antwerp, Intersentia.
- Vez, J.-L. (2009). « Le terrorisme et la Suisse : développements récents et mesures prises », dans D. Brühlmeier et H. de Weck (dir.), *Liberté en péril ? Combat contre le terrorisme, sûreté et droits de l'homme*, Biel/Bienne, Éditions Libertas Suisse, p. 203-213.
- Wenger, A. (2007). « Security Policy », dans *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, NZZ Publ. p. 593-620.