

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 15 (1968)
Heft: 3

Artikel: La protection civile. Part 1
Autor: König, Walter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-365451>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.05.2025

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

La protection civile

Par Walter König, ancien conseiller national, directeur de l'Office fédéral de la protection civile du DJP.

Tirage à part de «Défense nationale non militaire»
Kommissionsverlag Huber,
Frauenfeld, 1967

1

Les guerres et autres catastrophes peuvent décimer terriblement les populations civiles qui sont restées sans prendre des mesures de protection. Un tel état de fait peut avoir des conséquences très graves: c'est ainsi que certains événements spécifiques de la Seconde Guerre mondiale démontrent comment l'effondrement d'un front civil entraîne la débâcle d'un front militaire même encore intact.

Il en résulte que des abris judicieusement conçus et un organisme de protection civile capable, sont la condition sine qua non de l'efficacité des mesures de protection, d'assistance et de secours à prendre pour défendre la population civile contre des attaques effectuées soit par des moyens de destruction classiques, soit par des armes nucléaires. Notre volonté de survivre et de persister en tant que nation (maintien de la substance) doit pouvoir se manifester même sous les conditions les plus défavorables.

Considérée ainsi, la protection civile est — comme l'armée — une des tâches primordiales à laquelle la nation doit se vouer sans relâche; mais elle ne pourra être menée à bien que par la collaboration de tous les intéressés, tels que les autorités de la Confédération, des cantons et des communes, les populations de nos villes et villages (hommes et femmes) et l'armée (service des troupes territoriales et de protection aérienne). La définition de la protection civile que donne le colonel commandant de corps J. Annasohn, dans un exposé concernant la défense nationale totale, est très explicite à ce sujet: «La protection civile — en tant qu'élément de la défense nationale civile — englobe toutes les mesures de protection qui doivent être prises pour assurer, en cas de guerre, la survie de la population et pour atténuer l'effet des destructions. La protection civile sauve et assiste l'homme et même les animaux...; elle cherche à empêcher ou atténuer les dégâts qui pourraient être causés aux biens que possède la population.»

I. — Les bases légales actuelles de la protection civile

On peut dire sans exagération que la protection civile a été instituée

en Suisse sur des bases constitutionnelles et légales irréfutables. Ce sont:

- l'article 22bis de la Constitution fédérale, dont le peuple suisse en a accepté la teneur le 2 octobre 1959, par 380 631 oui contre 230 701 non;
- la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur la protection civile («loi d'organisation»);
- la loi fédérale du 4 octobre 1923 sur les constructions de protection civile («loi sur les constructions»);
- les ordonnances et arrêtés du Conseil fédéral, les décisions et directives du Département fédéral de justice et police, ainsi que les prescriptions et directives de l'Office fédéral de la protection civile — qui sont toutes des dispositions d'exécution résultant des deux lois fédérales — et
- les lois d'introduction élaborées par les cantons qui — à part deux exceptions — ont été émises partout.

Dans la loi d'organisation et la loi sur les constructions, on a défini d'une manière claire et nette les rapports de subordination: Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance et la direction suprême, surveillance et, au besoin, assure l'exécution des prescriptions. Le Département fédéral de justice et police, donc un département civil, est chargé des tâches confiées aux autorités fédérales. A ce département est rattaché comme organe d'exécution un Office fédéral de la protection civile. Les cantons répondent de l'exécution des dispositions fédérales les concernant; ils exercent sur leur territoire la surveillance et la direction, contrôlent l'exécution des mesures ordonnées et la préparation des moyens et, au besoin, les assurent. Ils disposent à cet effet d'un Office cantonal de la protection civile qui dépend, dans la plupart des cas, de la direction militaire cantonale; le directeur de cet office est en même temps le supérieur de la protection civile du canton. Les communes sont les principales responsables de la protection civile; elles exécutent sur leurs territoires les mesures ordonnées par les cantons, respectivement par la Confédération.

La loi d'organisation distingue deux genres de communes:

- les communes comprenant des agglomérations de mille âmes et plus, qui sont tenues de créer des organismes de protection locaux (OPL) et de construire des abris nécessaires à la protection de la population. Sur le territoire de ces communes — il y en a quelque 930 — les propriétaires d'immeubles sont tenus d'aménager des abris dans tous les nouveaux bâtiments qui devraient normalement avoir des caves et dans tous ceux auxquels on procède à des transformations importantes;
- les communes comptant moins de 1000 habitants (environ 2150), qui doivent créer au moins un corps de sapeurs-pompiers de guerre indépendant, renforcé par du personnel sanitaire et de sauvetage. Lorsque les circonstances l'exigent, le canton peut également soumettre ces communes aux obligations prescrites par la loi sur les constructions.

Dans les communes tenues de créer des organismes de protection, de tels organismes doivent également être institués dans les établissements publics et privés (OPE) dont le personnel comprend au moins cent personnes, de même que dans les établissements et hôpitaux comptant cinquante lits ou plus.

Les propriétaires d'immeubles et les locataires répondent de la préparation et de l'exécution des mesures qui leur sont prescrites et de la préparation des moyens. Ils doivent notamment prendre les mesures de déblaiement et d'obscurcissement pour les locaux qu'ils utilisent. Dans les communes tenues de créer un organisme de protection, des gardes d'immeuble doivent être constituées pour tous les immeubles ou groupes d'immeubles.

Chacun est donc tenu de préparer et d'exécuter les mesures personnelles prescrites. Il s'agit notamment du comportement en cas d'alarme et, selon la possibilité, de l'aide à prêter aux organismes de protection. Les organismes de protection (OPL et OPE) sont des unités à ordre hiérarchique bien déterminé et comportent les services suivants: alarme et observation, liaisons, sapeurs-

pompiers de guerre, service de pionniers et de sécurité (service technique), service sanitaire. Dans les OPL, il y a encore un service AC et l'aide aux sans-abri. Les cantons peuvent, selon la nécessité, instituer d'autres services, par exemple pour le ravitaillement, les transports, l'information, l'ordre et d'autres encore. Dans une commune tenue de créer un organisme de protection, le choix du *chef local* est d'une importance décisive. Dans son message aux Chambres au sujet de la loi d'organisation, le Conseil fédéral disait déjà en substance: « La direction incombe à un chef local désigné par la commune et à ses aides. Le chef local répond de la préparation et de la surveillance de l'organisme, de l'acquisition du matériel et de sa mise à disposition, ainsi que d'une coordination rationnelle entre toutes les formations civiles et militaires à sa disposition. »

En sa qualité de responsable de l'organisme de la protection civile, le chef local est à la merci de l'appui constant — moral et financier — des municipaux. L'efficacité de ses dispositions dépend, dans une large mesure, de l'organisme de protection que peu à peu il organise personnellement — grâce à la perspicacité et au concours de la commission de protection civile, des municipaux et du souverain — organisme qu'il instruira et équipera de matériel fourni par la Confédération. Seule une capacité sera en mesure d'assumer une tâche aussi ardue. Le chef local est instruit dans des cours fédéraux pour chefs locaux. Ces cours sont organisés par l'Office fédéral de la protection civile et le programme d'instruction prévoit au moins trois cours à accomplir, chacun d'une durée d'une semaine.

La tendance actuelle veut que l'institution de la protection civile au sein des communes se réalise organiquement, afin qu'elle atteigne peu à peu sa structure définitive; à moins que des événements imprévus contribuent à en accélérer sa formation et lui octroyent une certaine priorité sur les autres tâches communales. La protection civile doit être aujourd'hui — comme le service du feu ou de la protection des eaux — une des préoccupations constantes des autorités communales.

On peut encore attirer l'attention sur le fait que les cantons et les communes ont le droit d'engager les organismes de protection civile pour porter secours lors de toutes catastrophes.

II. — Armée et protection civile

Dans son rapport du 6 juin 1966 à l'Assemblée fédérale au sujet de la conception de la défense nationale militaire, le Conseil fédéral écrit à la page 4: « L'évolution intervenue depuis le message relatif à l'organisation des troupes de 1961 dans le

domaine de la préparation d'une défense nationale totale est également mentionnée. Cette *défense totale* exige une aide accrue de la part de l'armée en faveur de la population. En outre, des dispositions sont nécessaires pour faciliter la coopération de tous les organismes intéressés à la défense nationale. »

En vérité, eu égard à la menace des armes nucléaires, on devra de plus en plus être conscient du fait que la population civile, concentrée dans les villes et les agglomérations, sera exposée encore davantage que l'armée aux effets des moyens modernes de destruction de masses. Il pourrait même se présenter le cas où nos villes avec leurs centres de production industriels, subissent des bombardements atomiques sans qu'un soldat étranger doive pour cela pénétrer sur notre sol. Notre armée se trouverait ainsi aux prises avec un ennemi à potentiel invisible et — quoique équipée jusqu'aux dents et prête à intervenir, mais sans contact quelconque avec cet agresseur — elle serait condamnée à rester impuissante en face de ces bombardements terribles. Dans de tels cas, la première idée qui s'impose, c'est de distraire de l'armée certaines troupes et de les engager pour porter secours à la population civile si durement touchée. Car les forces de la protection civile, même complétées par celles des troupes de protection aérienne attribuées aux villes, ne suffiront jamais à elles seules pour maîtriser de telles catastrophes.

La coordination exigée par le Conseil fédéral est des plus pertinentes et devra même encore être intensifiée afin de pouvoir résoudre d'innombrables autres problèmes réglant les rapports entre la protection civile et certains services de l'armée, de l'économie de guerre et de l'administration. Le service territorial et des troupes de protection aérienne a établi dernièrement un inventaire des « tâches communes dévolues à l'armée et à la protection civile »; il a pu ainsi déterminer un programme de 74 points à examiner. Il s'agit avant tout de questions ayant trait au commandement et à l'engagement, à l'instruction, à l'organisation, à l'équipement et au financement.

La défense nationale totale pose des tâches et des problèmes qui doivent être résolus en commun par tous les intéressés. C'est ainsi, par exemple, que l'armée et la protection civile disposent chacune d'un service sanitaire particulier. Toutefois nous venons de voir que, lors de l'engagement, l'armée et la protection civile étaient tributaires l'une de l'autre. Il en résulte donc, que l'on prévoit également l'organisation d'un service sanitaire total, c'est-à-dire que « l'on marchera bien chacun pour soi, mais que c'est à l'unisson que l'on portera secours », sans faire de distinctions entre soldats et civils

blessés, l'essentiel étant que les dispositifs sanitaires et le matériel, ainsi que les conceptions d'engagement concordent.

La même idée de coopération sera également valable pour le service total AC, de ravitaillement et des transports, etc. Ce serait gaspiller les deniers publics, si la protection civile, dans l'esprit de ses tâches légales à accomplir, instituait de tels services pour son compte sous la direction de titulaires professionnels à lieu de tirer profit des recherches scientifiques et des expériences techniques déjà réalisées par l'armée, l'économie de guerre et autres services administratifs. Il appartiendra plutôt à la protection civile d'élaborer des prescriptions sur la base de ces notions et d'en surveiller l'application, afin de constituer des organismes sachant protéger avec efficacité la population.

Les préparatifs de toutes les mesures à prendre pour assurer la survie au plus grand nombre possible de personnes — en uniforme ou « en civil » — ne peuvent être réalisés qu'en commun; il est inconcevable que l'armée, la protection civile et l'économie de guerre s'ignorent l'une et l'autre ou prennent même des décisions contradictoires. Nous sommes tous logés à la même enseigne.

C'est ainsi que l'organisation d'entraides communale et régionale, prévues pour porter secours à des populations civiles globales, exigera la constitution d'états-majors directeurs répartis dans tout le pays, et qui doivent collaborer à tous les échelons avec les états-majors du service territorial. Seuls les états-majors organisés selon ce principe et habitués à travailler ensemble, seront à même, lors d'engagements, d'établir une liaison rapide et directe de l'armée aux autorités civiles.

En guise de conclusion à toutes ces considérations de principe, il faudrait encore esquisser l'objet même de la défense nationale totale et indiquer que son organisation définitive est de toute première nécessité pour notre pays. A ce sujet on constate que l'armée est aujourd'hui l'élément principal de la défense nationale totale, car nul autre organisme a une telle envergure, un tel armement et une telle discipline de conduite. La protection civile dans la Confédération, les cantons et les communes doit encore fournir de gros efforts pour être en mesure d'accomplir les tâches qu'on attend d'elle. Il est d'ailleurs exclu qu'elle atteigne un jour le même degré de perfectionnement que celui qu'on a réalisé dans l'armée, tout au plus pour ce qui concerne les effectifs (800 000 hommes et femmes quand tous les organismes seront définitivement formés). D'autre part il faut bien mentionner encore que les indemnités allouées par la Confédération à la protection civile, sont des plus

modestes comparées à celles destinées à l'armée: selon le rapport d'expertise du professeur Jöhr, environ 32 pour cent des dépenses totales allèrent, en 1965, sur le compte de l'armée et seulement un pour cent sur celui de la protection civile. Dans ce même rapport il est prévu que les dépenses de la protection civile atteindront en 1974 le deux pour cent des dépenses totales de l'Etat. Bien que cette somme représente plus du double de celle budgétée actuellement pour la protection civile, elle n'est certainement pas en rapport avec l'importance toujours croissante que prend la protection civile dans le cadre de la défense nationale totale.

III. — Les mesures prises en matière de constructions de protection civile

Celui qui veut comprendre le sens effectif des mesures prises actuellement en matière de constructions de protection civile, doit d'abord abandonner cette ancienne conception — malheureusement encore bien trop répandue — selon laquelle on aurait des chances plus favorables de survivre, en cherchant à se protéger derrière une colline, dans un village voisin, ou même dans une forêt — si possible encore par temps de neige ou de gel — plutôt qu'en restant chez soi. Mais dans les agglomérations voisines, il n'y aura certainement pas d'abris prêts à recevoir une cohorte de fuyards inconscients et, en construisant ces abris à la périphérie des localités, ils seraient bien trop exposés aux actions militaires ou aux méfaits des intempéries. De plus, toute assistance tant soit peu organisée ne pourra être portée aux fuyards.

La conclusion logique qui en découle est donc simple: pour les populations civiles qui sont irrémédiablement menacées par les effets de la guerre, il n'y aura surtout pas de salut si elles cherchent à se dérober par des mouvements horizontaux. Il ne reste donc qu'une seule possibilité, c'est la fuite en direction verticale, c'est-à-dire en recherchant une protection sous terre. Le chemin qui mène dans l'abri est le plus court, donc aussi le plus rapide et le plus simple à réaliser; il conduit à la meilleure protection possible en de telles circonstances. Ainsi on constate que la construction d'abris est l'A et l'O de la protection civile.

Pour planifier des abris, on tiendra compte des connaissances acquises grâce à la science moderne et au développement de la technique actuelle. Si par de telles recherches on arrive à intensifier l'efficacité des armes, on pourra tout autant en déterminer les antidotes, c'est-à-dire les meilleurs moyens de protection possibles. Le stade que l'on a atteint aujourd'hui dans la technique des constructions de protection, permet

de réaliser maintenant des abris qui assureront à une grande partie de la population civile la possibilité de survivre, même en cas d'attaques par des armes nucléaires. Toutefois, il faut se rendre compte qu'une protection absolue de chacun n'est pas réalisable.

L'arrêté fédéral pris en 1950 déjà et concernant les constructions de protection antiaérienne fut d'une importance décisive. Cet arrêté prescrivit aux communes ayant 1000 habitants et plus de faire aménager, par les propriétaires d'immeubles, des abris comprenant des sorties de secours et, au besoin, des voies et canaux d'évacuation dans tous les nouveaux bâtiments qui devaient normalement avoir des caves ainsi que lors de transformations importantes de bâtiments comprenant des caves. Dans les bâtiments adjacents, des ouvertures devaient être pratiquées dans les murs mitoyens. Ces dispositions ont été reprises par la « Loi fédérale sur les constructions de protection civile » du 4 octobre 1963. Toutefois on augmenta en même temps le montant des subventions allouées par les pouvoirs publics, si bien que les propriétaires d'immeubles n'eurent plus qu'à supporter le trente pour cent des frais supplémentaires occasionnés par la construction des abris, le reste des frais étant pris en charge par la Confédération, les cantons et les communes. Afin d'éviter tout luxe lors de la construction des abris, on décida que seul le cinq pour cent du total des frais de construction d'un bâtiment ou d'une transformation importante était susceptible d'être subventionné. Le but recherché par toutes ces mesures de construction a été d'assurer une protection suffisante contre les coups rapprochés et contre l'écrasement par les décombres. Par soucis financiers déjà, on n'a jamais exigé ou voulu autre chose. Certes on pourrait construire des abris plus résistants que ceux exigés par les prescriptions actuellement en vigueur, mais il en résulterait une augmentation considérable des frais. Eu égard aux dépenses budgétées par un pays pour réaliser une protection suffisante des civils afin de pouvoir sauver le plus grand nombre possible de personnes, il vaudra mieux construire beaucoup d'abris à bon marché que seulement quelques abris coûteux. Mais il faut le répéter encore, qu'en cas de catastrophes, la protection civile ne sera jamais à même de garantir la survie à qui que ce soit. Sa tâche consiste, par le truchement d'une multitude de mesures judicieusement prises, à veiller à ce que le plus grand nombre possible de personnes s'en tire sans mal afin d'atteindre le but recherché qui est la survie du pays en tant que nation.

Le 1^{er} janvier 1967 sont entrées en vigueur les « Instructions techniques

pour la construction d'abris privés », préparées par l'Office fédéral de la protection civile. Ces instructions ont été élaborées durant les deux dernières années par des hommes de science, des ingénieurs et des spécialistes en constructions de protection civile de la Confédération et des cantons. Ce sont les toutes premières directives si clairement conçues et destinées à la pratique. Ces instructions permettent de réaliser une protection plus efficace avec des moyens moindres et leur parution a trouvé un écho très favorable dans notre pays et à l'étranger.

Parallèlement à celles des propriétaires d'immeubles, les communes et les établissements ont également des obligations en matière de constructions d'abris. Dans les communes où des organismes de protection doivent être créés, il faudra construire des abris et des installations propres à recevoir ces organismes. Ce sont les postes de commandement, les locaux d'attente, les abris du service sanitaire, les laboratoires AC et les installations pour les réserves d'eau indépendantes du réseau d'hydrants. Là, où l'affluence du public paraît l'exiger, soit dans les centres d'affaires et aux points importants de circulation, ainsi que pour les habitants d'agglomérations dans lesquelles des abris privés n'existent pas ou ne peuvent être aménagés ou qui sont exposées au danger d'inondation, les communes pourvoient également à la construction d'abris publics. Des salles de traitement et des centres opératoires bien protégés doivent être aménagés dans les hôpitaux neufs ou en transformation. Le canton peut aussi prescrire tout ou partie des mêmes mesures à prendre dans les hôpitaux déjà existants et, dans les communes qui n'ont pas d'hôpitaux, il peut ordonner que des postes sanitaires de secours soient transformés en hôpitaux de secours.

La construction de telles installations est fort coûteuse. Mais aussi dans ces cas-là, une grande partie des frais est à la charge de la Confédération et des cantons, si bien que les communes n'auront à supporter finalement que le vingt pour cent des dépenses occasionnées. D'autre part ces frais se répartissent sur bien des années, car la planification adoptée pour les constructions d'abris a fixé le terme de la première tranche en l'année 1977. Toutefois il importe que lors de la soumission des plans de constructions publiques, telles que parking centers, grands dépôts, tunnels, etc., on examine la possibilité de leur adjoindre des abris publics. De telles constructions à buts multiples peuvent présenter des solutions financièrement très intéressantes, du fait qu'on pourra en appeler, comme nous l'avons vu, aux subventions de la Confédération et des cantons pour les frais supplémentaires ainsi occasionnés. (Suite au prochain numéro)