

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Band: 121 (1976)
Heft: 7

Artikel: Conduite des mesures civiles de défense à l'échelon communal
Autor: Dubi, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-344031>

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: 22.11.2024

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

Conduite des mesures civiles de défense à l'échelon communal

par le major Jean Dubi

1. DE LA NÉCESSITÉ DE CONSTITUER DES ORGANES DE CONDUITE COMMUNAUX

Le Conseil fédéral déclare dans son Rapport à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, du 27. 6. 1973, chiffre 55:

« En prenant des mesures et en faisant des préparatifs dans le domaine strictement civil, nous apportons notre contribution à la défense: nous veillons à ce que les besoins vitaux élémentaires soient satisfaits en période de crise, de neutralité et de défense armée, nous permettons de protéger et de sauver des vies humaines et de limiter les dommages et nous repoussons les agissements illicites et subversifs à l'intérieur.

La solution des problèmes stratégiques exige non seulement un bon fonctionnement de ces divers éléments, mais aussi une coordination de ceux-ci, cette coordination ayant une importance capitale...

Dans ce domaine, les cantons et les communes assument une tâche dont l'importance peut être décisive pour la défense. En cas de crise et de guerre, les autorités cantonales et communales assument des responsabilités supplémentaires. »

Ces affirmations sont d'ailleurs répétées aux chiffres 64 (suppléance de la direction) et 705 (primauté de l'autorité politique).

Une abondante littérature, suisse et étrangère, existe à ce sujet. Le thème est toutefois généralement limité à l'aspect technique des mesures de protection, de secours et d'assistance, c'est-à-dire qu'on y traite l'engagement des moyens de protection civile et des troupes de protection aérienne en cas de nécessité.

Effectivement, la tendance existe encore à l'échelon communal de ne considérer les mesures réclamées par un cas de catastrophe, de crise ou de défense que dans le cadre restreint de la protection civile, ce qui revient à charger le chef local de la conduite de l'ensemble des opérations. Trop souvent les autorités communales engagent le responsable

de la seule protection civile comme « all round man » et comme unique partenaire de l'armée. Sans vouloir par là diminuer l'importance de la protection civile (élément essentiel de la défense générale), il sied de dénoncer cette erreur fondamentale, qui ne se corrigera sans doute que lentement, grâce aux cours de défense générale et aux exercices combinés.

Il convient en effet de ne pas perdre de vue que, dans le cadre du droit fédéral et cantonal, les autorités civiles locales sont responsables des mesures extraordinaires à prendre sur leur territoire en raison d'une situation de nécessité. Or ces tâches sont nombreuses et diverses.

Leur direction peut exiger une activité intense et permanente pendant une longue durée. Il apparaît dès lors indispensable que les autorités politiques disposent d'une organisation apte à faire face rapidement et efficacement à ces circonstances extraordinaires. De même qu'à l'échelon fédéral et cantonal, puisque c'est sur le plan local que les contacts entre les divers éléments de la défense seront les plus fréquents et les plus concrets, il importe qu'un état-major ad hoc soit constitué, ceci non seulement pour assister les autorités dans la coordination des mesures effectives, mais également pour la préparation adéquate de celles-ci.

2. LES BESOINS DANS LES DIFFÉRENTS CAS STRATÉGIQUES

Il apparaît logique que la structure et les tâches d'un organe de conduite communal soient déterminées en considération des besoins à cet échelon pour les différentes situations de nécessité pouvant survenir dans les divers cas stratégiques, celui de l'occupation excepté. Quels sont-ils?

- a) *Cas normal*: Les tâches incombant aux autorités communales en temps de paix concernent essentiellement la préparation des mesures qui devraient être prises dans les autres cas stratégiques. A notre avis, un organe de conduite communal peut être chargé d'une telle tâche de préparation, en quelque sorte en qualité de commission d'étude. Il faut y ajouter les besoins qui découleraient d'un cas de catastrophe (voir lettre *d*) ci-après).
- b) *Cas de crise*: Lors de tension accrue ou de troubles graves en Europe, mais sans que notre pays soit directement concerné, la responsabilité des mesures à prendre incombe exclusivement au Gouvernement

fédéral, qui agira par voie diplomatique essentiellement. Les communes n'auront en principe pas à intervenir, à moins que les conséquences sur le plan économique soient telles qu'une mise en œuvre des mesures et des organes de l'économie de guerre s'avère nécessaire. Mais là encore, il ne s'agira que de tâches d'exécution au niveau communal. Les besoins seraient différents si la notion « cas de crise » impliquait une situation de « troubles à l'intérieur ». Les autorités communales porteraient alors la responsabilité primaire du maintien de l'ordre public. Selon l'ampleur des troubles, la situation pourrait se rapprocher rapidement de celle du cas de catastrophe ou du cas de défense, avec toute la gamme des mesures extraordinaires que cela signifie, éventuellement le statut de service d'ordre cantonal ou fédéral. La présence d'un organe de conduite communal ne pourrait que faciliter la tâche des autorités communales en raison du besoin de coordination accru.

c) *Cas de protection de la neutralité*: Un conflit déclaré en Europe entraînera très vraisemblablement le passage au statut de service actif, avec les nombreuses mesures extraordinaires qui en découlent dans tous les domaines de la défense. Quand bien même ce cas stratégique n'implique normalement aucun fait de guerre direct contre notre pays, la situation juridique et concrète n'en serait pas moins fondamentalement modifiée, voire bouleversée pour chaque commune. La mobilisation de l'armée et celle des organes de la protection civile, l'entrée en vigueur de l'économie de guerre, les mesures extraordinaires de protection de l'Etat — pour ne citer que ces éléments — ne manqueraient pas de poser des problèmes ardues aux autorités locales et créerait des besoins spécifiques de coordination (problèmes de personnel notamment).

d) *Cas de catastrophe et cas de défense*: Les besoins découlant d'un cas de catastrophe ou d'un cas de défense ne peuvent guère être dissociés. Comme l'a relevé très récemment le Président d'un Gouvernement cantonal:

« L'homme est appelé à vivre de plus en plus dans un espace resserré. En améliorant et en affinant les installations à son service, il a augmenté du même coup la vulnérabilité de l'infrastructure. Les événements survenant en Suisse et à l'étranger prouvent constam-

ment qu'il n'a pas réussi jusqu'ici à se rendre maître des forces de la nature. Au contraire, par ses conquêtes techniques, il a créé des menaces supplémentaires, dont le dernier maillon est celui de la guerre et de ses puissants moyens de destruction. »

Selon l'origine des faits dommageables, les conséquences, et partant les besoins, seront fort divers. Il suffit dès lors de les énumérer :

*Menaces et catastrophes d'origine naturelle ou accidentelle*¹:

- inondation (pluie diluvienne/rupture de barrage);
- éboulement (glissement de terrain);
- avalanches (chutes de neige considérables);
- tempête;
- tremblement de terre;
- feu (de zone/entreprises/dépôts importants);
- chute d'avion;
- explosion (gaz/carburants/explosifs/munitions);
- radioactivité;
- pollution chimique;
- épidémie;
- épizootie;
- sécheresse.

Menaces ou événements dommageables d'origine belliqueuse:

- blocus économique;
- terrorisme (enlèvements/crimes politiques ou anarchistes);
- troubles ou révolutions;
- attaques aériennes au moyen d'armes conventionnelles;
- attaques au sol au moyen d'armes conventionnelles;
- attaques par des moyens de destruction de masses (ABC).

¹ Définition de la catastrophe: « Événement provoquant des dégâts et des pertes si considérables que les moyens matériels et personnels dont dispose la communauté touchée sont insuffisants et que des secours complémentaires deviennent nécessaires. »

3. SITUATION ACTUELLE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES ORGANES DE CONDUITE COMMUNAUX

En vertu de leur souveraineté et pour autant que la législation le permette, de nombreux cantons ont aujourd'hui déjà réglé la conduite des mesures de défense dans les différents cas stratégiques. La quasi-totalité des cantons disposent d'un état-major cantonal de conduite, voire d'organes de conduite régionaux lorsque la configuration géopolitique ou le fractionnement militaire l'exige.

La création d'organes de conduite locaux de défense générale n'a été jusqu'aujourd'hui que rarement imposée aux communes par les autorités cantonales. L'insuffisance des bases légales en est souvent la raison.

Mais il faut noter que la mise sur pied d'un organe de conduite communal ne doit pas absolument dépendre de l'existence d'une prescription cantonale. Les autorités communales ont la compétence, nous dirons même le devoir, de prendre une telle décision afin d'être à même d'engager de manière rationnelle et coordonnée les moyens importants et divers dont elles disposent. Il convient d'ailleurs de remarquer que la majorité des lois sur les communes précisent les attributions particulières des autorités de cet échelon, notamment en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et de la tranquillité ainsi que les secours en cas de catastrophe.

Les grandes villes du pays disposent généralement d'une organisation adéquate et bien rodée pour les cas de catastrophe en temps de paix, le plus souvent sous la direction du commandant de la police (l'Institut suisse de police a d'ailleurs émis en 1970 des directives en la matière). Il apparaît toutefois nécessaire que cette préparation s'effectue pour les autres cas stratégiques également, en tenant compte des particularités que cela implique.

4. TÂCHES DES AUTORITÉS COMMUNALES LORS DE CIRCONSTANCES EXTRAORDINAIRES (SITUATION DE NÉCESSITÉ)

A côté des responsabilités incombant à la Confédération et aux cantons en vertu de leur souveraineté et en considération du but fondamental qui a conduit à la création de toute commune (défense de l'intérêt général d'une communauté territoriale), l'autorité locale doit assurer:

- le maintien de la direction communale et de son administration;
- l'information et l'alarme de la population;
- le maintien de l'ordre public et de la tranquillité sur son territoire;
- le fonctionnement des services publics, notamment les services des eaux et des égouts;
- l'entretien des voies de communication;
- la lutte contre les sinistres d'origine naturelle ou accidentelle ainsi que contre les conséquences de faits de guerre;
- le sauvetage et la protection des personnes et des biens;
- la protection des biens culturels;
- l'assistance aux victimes;
- la lutte contre les épidémies et les épizooties (hygiène publique);
- le service des inhumations;
- l'élimination des cadavres d'animaux;
- l'entraide intercommunale;
- l'exécution des tâches incombant normalement aux cantons (districts) mais qui seraient déléguées aux communes en raison de l'état de nécessité (mesures de l'économie de guerre notamment);
- la collaboration avec l'armée, tout spécialement lors du recours aux ressources par les formations militaires (réquisitions/attribution de locaux) ou lors de l'apport d'une aide militaire (engagement de formations spécialisées ou non).

5. MOYENS DISPONIBLES

C'est sur le plan des moyens disponibles que les différences sont les plus sensibles entre une situation de nécessité du temps de paix et celle survenant en temps de service actif.

En effet, le statut de service actif conduit à des modifications de structures essentielles. La mise sur pied de l'armée, des organes de la protection civile et de l'économie de guerre comporte à la fois un renforcement et un affaiblissement des moyens civils à la disposition des autorités communales.

Certains services ou potentiels locaux disparaîtront ou seront intégrés dans les institutions spécifiques au temps de service actif, alors que la

collaboration avec les formations de l'armée stationnées ou engagées dans la localité poserait également des problèmes nouveaux.

Dès lors, selon l'importance de la commune et le statut de ses institutions (entreprises publiques ou mixtes), mais surtout selon le moment où surviendra l'événement extraordinaire (cas stratégique) et aussi selon l'état de préparation des différents éléments de la défense, l'autorité communale disposera de moyens fort divers, en quantité et en qualité.

Ce sont notamment:

a) En temps de paix:

- l'administration communale;
- le service du feu et le service des hydrocarbures (éventuellement renforcé par certains éléments de la protection civile);
- la police communale (éventuellement la gendarmerie cantonale);
- les services industriels (eaux, égouts, gaz, électricité);
- le service des travaux publics (voirie);
- le service de l'hygiène publique (médecins, ambulances, hôpitaux, laboratoires);
- les organisations volontaires de secours (samaritains, associations militaires, éclaireurs, etc.);
- les moyens réservés par contrat pour le cas de sinistre (engins du génie civil, camions, matériaux, etc.);
- les moyens civils mis à disposition par le canton (district) ou par une commune voisine;
- les moyens militaires engagés conformément aux Instructions du Département militaire fédéral, du 8. 3. 1955 (en révision).

b) En temps de service actif:

La liste susmentionnée serait complétée par les organes de l'économie de guerre et les organismes de la protection civile (OPL et OPE), dans lesquels le service du feu et les organisations volontaires de secours seraient intégrés. En outre, les moyens militaires aléatoires du temps de paix seraient remplacés par les formations réglementaires de l'armée.

Il faut ajouter à ces considérations les incidences découlant de l'entrée en vigueur du droit de réquisition et les lacunes qui ne manqueraient

pas de se faire sentir dans l'administration et les services publics ensuite de la mobilisation des personnes astreintes au service militaire.

6. ORGANISATION DE LA CONDUITE À L'ÉCHELON COMMUNAL

Nous avons tenté de le démontrer, il importe que les autorités communales disposent d'une organisation de conduite susceptible de satisfaire l'ensemble des besoins découlant des différentes situations de nécessité.

En considération des différents éléments, il apparaît relativement aisé de déterminer les bases de la conduite à cet échelon et de proposer l'organisation d'un état-major communal (voir annexe I).

Pour des raisons pratiques toutefois, notamment en raison des moyens différents qui seraient disponibles en temps de paix et en temps de service actif, on pourra être amené à adapter l'organisation de la conduite de cas en cas, voire à désigner d'avance des structures spécifiques plus ou moins complexes.

6.1 *Principes*

- les autorités communales gardent leurs compétences et leurs responsabilités (direction);
- le cas échéant, les autorités communales peuvent confier la direction des mesures en situation de nécessité à une délégation de l'exécutif, composée notamment des chefs des dicastères suivants: police, feu, travaux publics, hygiène publique, assistance;
- l'organe de conduite communal (EM communal) est un appareil auxiliaire de l'autorité exécutive. Il lui incombe essentiellement de planifier et de coordonner les mesures requises par une situation de nécessité, ainsi que de contrôler l'exécution des décisions;
- l'autorité exécutive peut déléguer certaines compétences à l'EM communal (chef EM);
- les moyens à disposition de la commune pour le cas de nécessité sont engagés en principe par les supérieurs hiérarchiques, qui agissent conformément aux ordres donnés par l'autorité exécutive;
- l'état-major communal ne doit pas être considéré comme un organe fonctionnant en permanence en situation de nécessité. Si la direction

doit pouvoir assurer une conduite ininterrompue, les chefs de service (collaborateurs) seront réunis momentanément, en fonction des besoins (rapports). Ces derniers pourront donc garder leur fonction spécifique;

- lorsque plusieurs communes constituent une agglomération, les diverses autorités intéressées ont la possibilité de convenir de la constitution d'un seul organe de conduite local;
- l'état-major communal doit être doté des éléments auxiliaires indispensables à son fonctionnement, notamment afin de lui permettre de savoir (renseignements) et de pouvoir (transmissions/chancellerie/intendance/infrastructure).

6.2 *Composition de l'état-major communal*

Avant de suggérer un modèle d'organisation, il est indispensable d'énoncer quelques règles à ce sujet:

- L'état-major communal doit être constitué en considération de l'importance de la localité (nombre d'habitants) mais également au vu de sa configuration (caractéristiques) et des dangers qui peuvent menacer à priori la communauté.
- L'état-major communal doit être aussi restreint que possible et ne compter que les collaborateurs vraiment indispensables pour assurer la planification et la coordination des mesures ainsi que l'élaboration des décisions en situation de nécessité. Il sied de ne pas oublier que des spécialistes ou experts peuvent toujours être entendus de cas en cas.
- Les membres de l'état-major doivent être choisis parmi les personnes compétentes normalement responsables de la direction ou de la préparation des différents services. Autant que possible, les membres de l'état-major ne devraient pas être astreints au service militaire afin de garantir le fonctionnement en temps de service actif également.
- L'état-major devrait autant que possible être constitué d'emblée en vue d'une situation de nécessité survenant pendant le service actif (faits de guerre), en application du principe « qui peut le plus, peut le moins ». Là où il existe déjà, l'état-major de catastrophe pour le temps de paix devrait y être intégré. En revanche, il est évident

qu'un tel état-major communal doit pouvoir être engagé par fractions seulement, en considération des besoins spécifiques et des moyens d'intervention disponibles de cas en cas (Baukastensystem).

Composition possible de l'état-major communal

Chef: une personnalité habituée à cette fonction, de préférence un membre de l'autorité exécutive;

Membres: chefs de service ou spécialistes des différents domaines concernés dans un cas de nécessité (voir chiffre 5 ci-dessus), notamment:

- secrétaire communal
- chef de la police
- chef du service du feu/chef local (ou spécialiste de la protection civile)
- chef(s) ou spécialiste(s) des services techniques:
 - eaux
 - égouts
 - électricité
 - gaz
 - voirie
- responsable du service de l'hygiène publique
- chef du contrôle des habitants (état-civil)
- chef de l'économie de guerre

Personnel

- auxiliaire:**
- spécialistes du renseignement et de l'information
 - personnel de chancellerie (comptable)
 - personnel de liaison (courriers)
 - personnel d'intendance.

Le fractionnement interne de l'état-major communal ne saurait être uniforme ou imposé. Il pourra varier en raison des besoins (temps de paix/temps de service actif ou selon les diverses catastrophes possibles) et des moyens disponibles; ce fractionnement dépendra aussi des diverses personnalités appelées à occuper une fonction.

Tout au plus peut-on proposer aux *communes importantes* de fractionner leur état-major en groupes ou sections, à l'image de ce qui a été fait à l'échelon cantonal (voir annexe II).

Pour les communes relativement peu importantes, il suffira sans doute de renforcer l'exécutif (directeurs de dicastères) par quelques spécialistes indispensables, par exemple: police, protection civile, économie de guerre, travaux publics. La fonction de chef d'état-major serait simplement exercée par le président de l'exécutif (syndic, maire), donc sans modification profonde de la direction collégiale du cas normal.

En ce qui concerne le personnel auxiliaire, il sera prélevé de l'administration communale, notamment de la police, éventuellement de l'organisme de protection local. Cette dernière solution permet de pallier l'absence d'une obligation générale de servir en matière de défense.

6.3 *Chef de l'intervention et commandant de place de catastrophe (sinistrée)*

L'engagement des moyens de protection et de secours (moyens d'intervention) ne doit en principe pas être confié à l'état-major communal, mais à un chef de l'intervention. De même, les différentes places (secteurs) de catastrophe seront également placées sous l'autorité de responsables particuliers (commandants de place de catastrophe), eux-mêmes subordonnés au chef de l'intervention. Leur tâche est d'assurer la coordination de l'engagement des moyens disponibles et de maintenir la discipline et l'ordre dans un secteur déterminé.

En revanche, il apparaît que l'infrastructure et les moyens non engagés directement pour les secours sur les lieux ainsi que les actions ultérieures pour le rétablissement de la situation peuvent rester sous la direction des chefs de service normalement compétents, la coordination intervenant dans le cadre de l'état-major communal.

On peut se demander si le chef de l'intervention doit ou non être désigné à l'avance, dans le cadre de l'organisation pour une situation de nécessité. Selon la nature de l'événement dommageable, ce pourra être le chef de la police locale, le chef local ou une autre personnalité compétente, ce qui parle en faveur d'une nomination du titulaire de cas en cas. En cas de guerre, ces fonctions incomberont à priori aux cadres de la protection civile.

De même, on peut également épiloguer sur la subordination du chef de l'intervention. Doit-il être directement subordonné à l'autorité exécutif

tive ou au chef de l'état-major communal? Les avis et les solutions divergent. Formellement, une subordination directe à l'autorité exécutive apparaît logique; mais cela ne doit pas empêcher le chef d'état-major de donner les directives que requiert la coordination entre les mesures d'intervention directe et les mesures d'assistance et de rétablissement de la situation (logistique).

Ce qui précède montre que les fonctions le chef de l'intervention et des commandants de place de catastrophe doivent être réglées dans l'organisation de conduite en situation de nécessité, notamment les rapports avec le chef de l'état-major communal, à qui l'autorité exécutive déléguera les compétences nécessaires.

De même, il sera indispensable de fixer clairement les rapports entre les responsables civils et les commandants des formations militaires qui auraient été mises à disposition pour aider aux mesures de protection et de secours. Fort heureusement, ce point est aujourd'hui bien connu et les principes dûment arrêtés par des instructions du Département militaire fédéral (commandement de l'armée).

7. CONCLUSIONS

Sans doute avons-nous davantage soulevé les problèmes qu'apporté des solutions dans ce domaine fort complexe. L'essentiel est que l'attention soit attirée sur une certaine lacune dans notre préparation pour une situation de nécessité, ce qui revient pour nous à la préparation de la défense générale.

Un problème demeure toutefois, celui de la mesure. Les communes de Suisse doivent-elles toutes disposer d'un état-major de conduite en vue d'une situation de nécessité survenant dans les différents cas stratégiques?

La réponse appartient aux autorités cantonales et communales, qui portent la responsabilité légale ou tout simplement politique et morale de ces mesures.

Nous l'avons dit, chaque commune doit être apte à prendre les différentes mesures extraordinaires réclamées par une situation de nécessité et doit assurer la conduite des moyens adéquats. Une organisation est dès lors indispensable. Mais nous l'avons également relevé, la com-

position et le fractionnement de l'organe de conduite communal ne sauraient être uniformes. L'organisation doit être adaptée aux besoins, en prévoyant d'emblée la situation la plus grave.

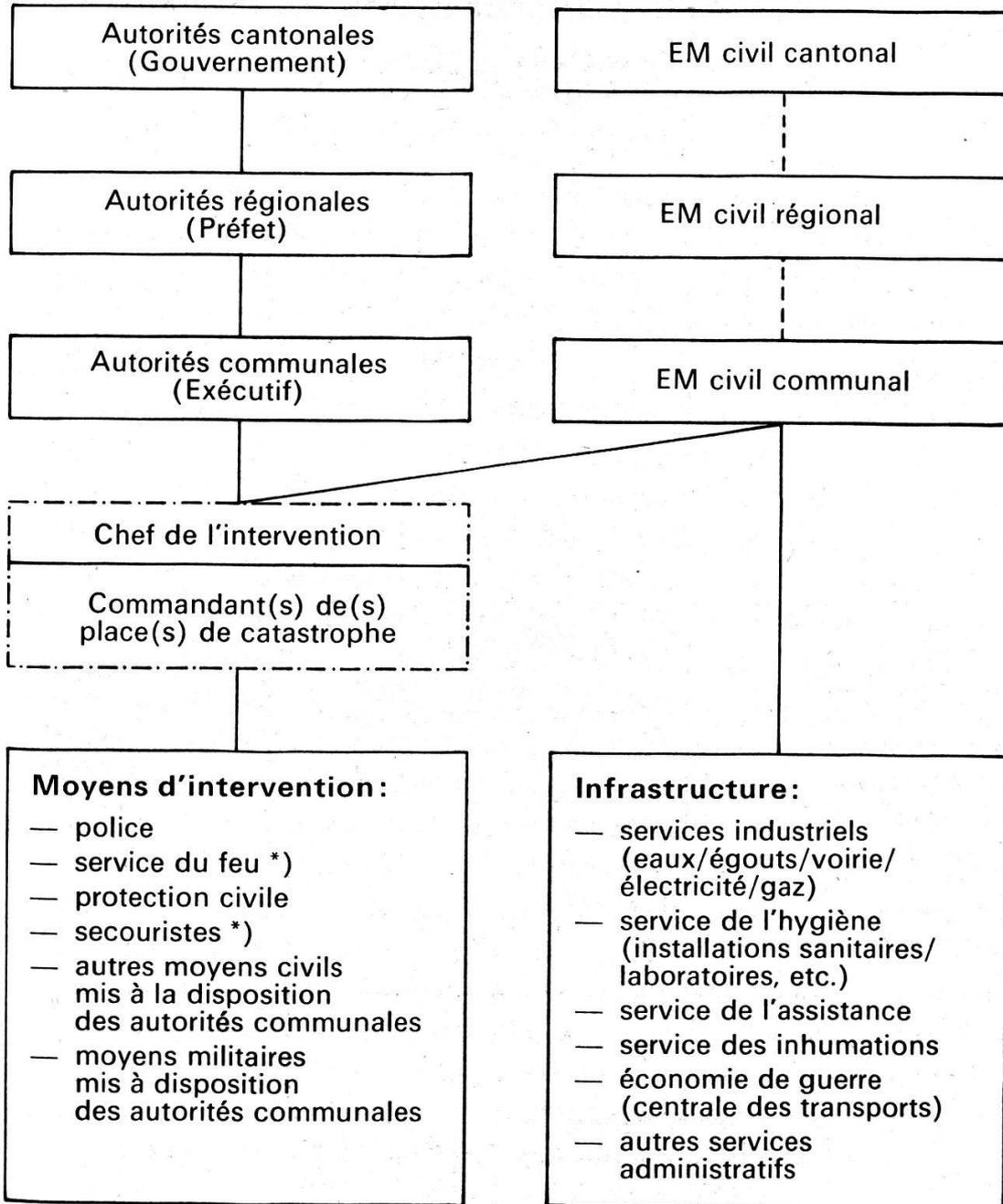
Ainsi que cela a été exposé au chapitre 6, seules les communes importantes devraient disposer d'un véritable état-major fractionné en groupes ou sections. Pour les communes relativement peu importantes, un renforcement de l'exécutif par les spécialistes indispensables devrait suffire. Il importe toutefois, même dans ce cas-là, de ne pas sacrifier à l'improvisation, mais d'établir à l'avance les cahiers des charges ainsi que régler les compétences pour l'engagement des moyens. La nomination d'une personne officiellement responsable des affaires de défense (préparation, conservation et mise à jour des documents, etc.) et de la collaboration avec l'armée est le minimum que chaque commune devrait fournir.

Sur ce plan, les expériences faites en avril 1975 lors des avalanches catastrophiques qui se sont abattues dans certaines vallées des Alpes (Uri et Grisons notamment) ont montré toute l'importance d'une conduite locale efficace et bien préparée, même dans les localités les plus modestes. Les rapports établis à ce sujet par les chefs des états-majors civils cantonaux ont mis en évidence la nécessité des organes de conduite communaux. En effet, la situation n'était somme toute pas très différente de celle qui découlerait d'un conflit armé, avec ses problèmes d'approvisionnement, sanitaires, vétérinaires, d'évacuation, de sauvetage, d'assistance et d'ouverture des voies de communication (transport) et où l'importance psychologique de l'organe de conduite local à l'égard de la population menacée ne doit pas être oublié.

J. D.

Annexes:

1. Conduite à l'échelon communal
2. Fractionnement d'un état-major communal (exemple)



En temps de paix seulement *)

Subordination _____
 Liaison - - - - -
 A désigner
 de cas en cas - . - . - .

