

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 122 (1977)
Heft: 3

Artikel: Compétences et responsabilités des cantons en cas de crise ou de guerre indirecte
Autor: Dubi, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-344072>

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: 30.03.2025

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

Compétences et responsabilités des cantons en cas de crise ou de guerre indirecte

par le lieutenant-colonel Jean Dubi

1. Introduction

Lors des conférences, séminaires et exercices concernant la politique de sécurité de la Suisse, des questions surgissent inmanquablement quant aux attributions des cantons en cas de troubles graves à l'intérieur ou de guerre indirecte menée contre notre pays (influencer, affaiblir, vaincre nos forces par l'emploi de moyens politico-psychologiques et terroristes ainsi que par l'engagement de forces militaires sous forme de guérilla).

Lors même que ce thème n'est pas volontiers abordé, parce que jugé désagréable, politiquement peu réaliste, voire susceptible d'inciter à une chasse aux sorcières officiellement réprouvée ou de provoquer les foudres des plumitifs bien pensants, il n'en est pas moins intéressant par les problèmes posés sur le plan juridique et de l'organisation.

Il nous paraît d'autant plus indiqué de traiter brièvement ce sujet que l'Assemblée fédérale a approuvé à la quasi-majorité le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, du 23 juin 1973. Les formes de la menace y sont analysées avec réalisme et objectivité, ce qui a conduit à créer la nouvelle notion du cas de crise, et nos moyens stratégiques y sont clairement énoncés de même que leurs missions. En outre, il sied de relever que la réglementation prévue pour une telle situation date de fort longtemps déjà. C'est donc presque un rappel historique que nous entreprenons.

2. Bases

- Constitution fédérale, notamment art. 16 (Cst. féd.)
- Organisation militaire, notamment art. 203 (OM)
- Dispositions cantonales concernant le maintien de l'ordre et de la tranquillité
- Ordonnance du Conseil fédéral sur le service d'ordre, du 6.12.65, et Instruction du Département militaire fédéral y relatives, du 6.12.66 (règl. 52.3)

- Règlement de service, notamment chiffres 8 et 264 ss (règl. 51.2).
- Codes pénaux (civil et militaire).

3. Compétences pour le maintien de l'ordre public

La souveraineté pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics appartient en premier lieu aux cantons. C'est à eux qu'il incombe tout d'abord de prendre les mesures requises par la situation. Selon les constitutions cantonales, une telle compétence n'incombe pas uniquement à l'Exécutif (Conseil d'Etat) mais également à l'Autorité législative (Grand Conseil). En outre, les communes ont des obligations en la matière conformément aux lois sur les communes et en considération du principe général de la protection de l'intérêt communautaire.

En principe, la Confédération n'a donc qu'une responsabilité subsidiaire (art. 3, 16, 85 et 102 Cst. féd.). Le Conseil fédéral est exceptionnellement compétent en cas de neutralité armée et de guerre, lorsque des troupes doivent être employées pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur; il donne alors les instructions nécessaires au général (art. 203 OM). En outre, lorsque le gouvernement cantonal est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale peut intervenir sans réquisition; elle est même tenue de le faire spontanément lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

4. Mesures propres à sauvegarder la tranquillité et l'ordre publics

La compétence de prendre des mesures pour sauvegarder la tranquillité et l'ordre publics permet d'édicter des prescriptions sur le comportement de la population et d'engager les moyens nécessaires.

Ces mesures sont le fait des autorités civiles et militaires, dans le cadre de leurs prérogatives. Il s'agit essentiellement d'une décision politique basée sur l'appréciation de la situation du moment.

Sur le plan civil, ces mesures peuvent aller de l'interdiction de propagande, de port d'armes, de réunion ou de rassemblement sur la voie publique, jusqu'au couvre-feu, voire à l'expulsion des étrangers perturbateurs (art. 70 Cst. féd.).

En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le Gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral.

Pour l'armée, les dispositions concernant le pouvoir militaire de police sont applicables (chiffres 266 ss du Règlement de service).

5. Engagement de la police

Les cantons disposent librement de leurs propres organes de police. Lorsqu'un canton dont la tranquillité et l'ordre sont troublés constate que ses moyens policiers sont insuffisants, il peut faire appel à l'aide d'autres cantons, qui sont tenus de prêter secours.

La Confédération n'a pas, à proprement parler, de force de police pour aider un canton menacé par des troubles à l'intérieur.

6. Engagement de la troupe

Les cantons et la Confédération peuvent engager des troupes pour assurer l'ordre et la tranquillité à l'intérieur lorsque la police ne suffit pas.

Les *cantons* disposent de la force armée de leur territoire (troupes cantonales), soit:

- bat fus/car, bat fus/car mont, bat fus mot (sans cp EM et cp ld)
- bat fus lw
- cp fus lst
- certaines formations de services complémentaires (dét pol aux, dét assist, dét san ter).

En cas de demande d'aide à d'autres cantons, ceux-ci peuvent mettre leurs propres troupes sur pied et les tenir à la disposition du canton menacé (en plus d'éventuels moyens policiers).

Les troupes cantonales ainsi mobilisées accomplissent un service actif cantonal. Les frais incombent aux cantons (celui qui a requis l'assistance).

La *Confédération* (Conseil fédéral) peut lever des troupes à la demande d'un canton ou lorsque cela est jugé nécessaire.

Le Conseil fédéral peut soit mettre les troupes levées à la disposition du canton menacé, soit les garder en main. Dans ce dernier cas, le commandant des troupes du service d'ordre est subordonné au Chef du Département militaire fédéral.

Si l'effectif des troupes levées par le Conseil fédéral dépasse 2000 hommes ou si elles restent sur pied au-delà de 3 semaines, cette mesure doit être approuvée par l'Assemblée fédérale (art. 102 Cst. féd.).

Ces troupes accomplissent un service actif fédéral, mais les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention.

En cas de neutralité armée (cas de protection de la neutralité) ou de guerre (cas de défense) le maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur incombe à la Confédération pour autant que des troupes doivent être employées à cet effet. Le Conseil fédéral donne au Général les instructions nécessaires. La souveraineté des cantons en matière d'ordre public est alors supprimée. Le Général désigne le commandant des troupes du service d'ordre et détermine quelles sont les formations qui doivent être engagées. Leur engagement se fera toutefois autant que possible d'entente avec les autorités civiles concernées.

7. Autres mesures de défense générale

7.1. Protection civile: Selon l'art. 4 de la loi fédérale sur la protection civile, du 23.3.62, les cantons peuvent mettre sur pied des organismes de protection civile:

- pour porter des secours urgents à des communes ou à des régions voisines en cas de fait de guerre inattendu;
- pour porter des secours urgents à des communes ou à des régions voisines en cas de catastrophes.

Les autorités communales peuvent elles-mêmes et en tout temps mettre sur pied leurs propres moyens de protection civile à cet effet.

7.2. Economie de guerre: Conformément à la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique, du 30.9.55, c'est essentiellement à la Confédération qu'il incombe de prendre les mesures appropriées lorsque l'importation de marchandises indispensables est sérieusement entravée ou en cas de danger de guerre imminent.

En vertu de l'art. 19 de cette loi, lorsque des achats massifs se produisent dans une telle situation de nécessité, les cantons sont habilités, en vue d'économiser les réserves de marchandises indispensables, à faire fermer par la police certaines catégories de magasins pour 48 heures au plus et interdire la vente de marchandises pendant ce laps de temps. Une fermeture de plus longue durée est subordonnée à l'approbation du Département fédéral de l'économie publique.

La mise en vigueur de l'organisation de l'économie de guerre et des différentes mesures d'exception prévues en la matière exige l'octroi des pleins pouvoirs au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale.

7.3. Défense psychologique: (mesures visant à empêcher ou rendre inefficaces les actions dirigées contre la libre formation de l'opinion et de la volonté du citoyen):

La liberté de presse est garantie par la constitution fédérale (art. 55). Il n'est possible de la restreindre que si les pleins pouvoirs sont conférés au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale.

La responsabilité des autorités politiques, notamment des cantons, se traduit par l'obligation:

- de formuler la politique de l'information en cas de nécessité (pour les organes officiels);
- de prendre des mesures pour assurer l'information de la population.

Dès lors, les services cantonaux d'information doivent assumer leur mission indépendamment et aussi longtemps que possible afin de pourvoir à la diffusion d'informations véridiques allant dans le sens de la défense psychologique.

A l'échelon fédéral, la Division presse et radio ne peut entrer en fonction qu'après l'octroi des pleins pouvoirs au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale.

8. Conclusion

L'exposé sommaire des mesures et des moyens prévus de longue date montre que nos autorités ne seraient pas dépourvues en cas de crise ou face à une guerre indirecte menée contre notre pays.

Il est toutefois important que les organes de conduite de la défense de tous les échelons soient conscients des compétences et responsabilités cantonales et sachent au besoin assurer l'engagement des moyens disponibles. Les décisions dans une telle situation de nécessité — la pire qui puisse nous arriver — seront toujours de nature politique et revêtiront une importance primordiale. Elles incomberont dès lors aux autorités civiles elles-mêmes, qui devront agir avec souplesse et fermeté

afin de sauvegarder nos institutions démocratiques, le cas échéant en faisant intervenir l'armée.

Nous terminerons par une citation extraite du Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse: « Conformément à sa tradition, la Suisse se réjouit de tous les efforts sérieux qui sont entrepris en vue de consolider la paix mondiale; elle est prête à les soutenir activement. En revanche, son existence serait mise en jeu si elle ne voulait pas admettre ni reconnaître que les menaces en cause peuvent aussi, directement ou indirectement, affecter un petit pays neutre tel que le nôtre. L'histoire nous enseigne que si un peuple n'est pas en mesure de se défendre, ni de protéger ses valeurs morales et ses biens matériels, il devient tôt ou tard le jouet de la politique de force de l'étranger. »

Compilation des dispositions légales importantes

Constitution fédérale de la Confédération Suisse

Art. 16

En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (articles 102, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres Etats confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5 (garantie de la souveraineté cantonale).

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement en considération de circonstances particulières.

Organisation militaire de la Confédération suisse (loi du 12.4.07)

Art. 203

Les cantons disposent de la force armée de leur territoire pour assurer l'ordre et la tranquillité à l'intérieur.

Le canton supporte, conformément aux prescriptions fédérales, les frais des levées cantonales de troupes.

Le Conseil fédéral peut lever des troupes à la demande d'un canton, ou lorsqu'il le juge nécessaire.

En cas de neutralité armée ou de guerre, le maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur incombe à la Confédération lorsque des troupes doivent être employées à cet effet. Le Conseil fédéral donne au général les instructions nécessaires.

Loi fédérale sur la protection civile (du 23.3.62)

Art. 4

Toute mobilisation générale vaut ordre de mobilisation des organismes de la protection civile.

Le Conseil fédéral peut aussi mobiliser les organismes de la protection civile:

- a. En cas de mobilisation partielle;
- b. Lorsque des troupes sont mobilisées en d'autres circonstances pour du service actif.

Les cantons peuvent mobiliser en tout temps l'organisme de la protection civile d'une commune:

- a. Pour porter des secours urgents à des communes ou à des régions voisines en cas de fait de guerre inattendu;
- b. Pour porter des secours urgents à des communes ou à des régions voisines en cas de catastrophes.

Les communes peuvent mobiliser en tout temps les organismes de la protection civile:

- a. Lorsqu'elles sont atteintes par un fait de guerre inattendu;
- b. Pour porter des secours urgents en cas de catastrophes.

Loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique (du 30.9.55)

Art. 19

Si des achats massifs se produisent lorsque l'importation est sérieusement entravée ou en cas de danger de guerre imminent, les cantons sont autorisés, en vue d'économiser les stocks de marchandises indispensables, à faire fermer par la police certaines catégories de magasins pour 48 heures au plus et à interdire la vente de marchandises pendant ce temps.

Une fermeture de plus longue durée est subordonnée à l'approbation du département de l'économie publique.

J. D.