

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 139 (1994)
Heft: 8

Artikel: Assistance transfrontalière en cas de catastrophe et aide internationale d'urgence
Autor: Dubi, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-345437>

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: 17.02.2025

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

Assistance transfrontalière en cas de catastrophe et aide internationale d'urgence

Par le colonel Jean Dubi¹

Avant d'aborder le thème spécifique, il est utile de se remettre en mémoire les grands principes de la politique de sécurité fixés par le Conseil fédéral au vu de l'évolution de la situation politico-militaire et des dangers existentiels (Rapport du 1^{er} octobre 1990). Bien que vieux de trois ans déjà, ce document garde toute son actualité et sa valeur et donne un éclairage intéressant sur l'appui futur que la Confédération et les cantons apporteront à l'avenir en cas de catastrophe ou d'accident majeur.

Quand bien même la menace stratégique s'est amenuisée depuis la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989, le Conseil fédéral constate que la paix universelle et le désarmement général sont loin d'être réalisés malgré tous les efforts prodigués par les institutions internationales et les organisations humanitaires. Ce qui est nouveau par rapport aux appréciations officielles de 1973 et 1979, c'est le constat d'une aggravation générale de la menace existentielle dans les domaines autres que politico-militaires. Cette menace complémentaire est devenue latente en raison

de l'évolution démographique, économique, sociale, écologique et technologique.

Il en découle une aggravation des risques de catastrophes d'origine naturelle, technique et humaine, ce qui conduit à un nouvel échelonnement des probabilités de la menace existentielle, que l'on peut classer à notre avis en trois catégories:

1. la menace permanente, découlant des catastrophes naturelles et techniques;
2. la menace latente, due aux violences infra-guerrières, au terrorisme, à la criminalité internationale ou aux crises politiques;
3. la menace exceptionnelle ou ponctuelle, inhérente aux conflits armés nationaux ou internationaux.

1. Réorientation de la politique de sécurité de la Suisse

Au vu de l'appréciation de la situation et de son évolution possible, le Conseil fédéral a fixé de nouveaux objectifs en matière de politique de sécurité:

- assurer la paix dans la liberté et l'indépendance;

- maintenir notre liberté d'action;

- protéger la population et ses bases d'existence;

- défendre le territoire national;

- contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe.

En ce qui concerne l'aide en cas de catastrophe, il convient de mettre en exergue le 3^e objectif de notre politique de sécurité qui consiste à contribuer à la sauvegarde des conditions d'existence, c'est-à-dire engager les moyens de la défense générale pour la protection, le sauvetage et l'assistance de nos populations, non seulement lors de faits de guerre, mais également en temps de paix, chaque fois que cela est possible et nécessaire lors de sinistre ou d'accident majeur. Les tragiques exemples des inondations et glissements de terrain survenus ces dernières années, et plus particulièrement cet automne, dans les vallées des Alpes, notamment dans le Valais et au Tessin, donnent une illustration concrète de la réorientation de notre politique de sécurité depuis 1990.

¹ Toutes les photos qui illustrent ce texte ont été prises lors de l'«ex 93/Autriche».



A cet effet, les missions stratégiques des différents éléments de la défense générale ont été adaptées, plus particulièrement celles de l'armée et de la protection civile. Pour ces deux éléments importants de la défense, le Conseil fédéral n'a pas hésité à prévoir que l'aide militaire d'urgence et la préservation des conditions générales de survie pourront éventuellement survenir à l'étranger, alors que la protection civile devra être en mesure de participer à des opérations transfrontalières dans le cadre régional et en collaboration avec les organisations spécialisées.

Dans ce contexte, il importe de ne pas omettre le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe, qui dépend du Département fédéral des Affaires étrangères, et qui est destiné aux interventions d'urgence à l'étranger exclusivement. Cette formation civile, formée d'environ 1000 volontaires, s'est acquise une excellente réputation partout où elle

est intervenue. Elle a même fait école, et lors d'un récent exercice international joué en Autriche, ce n'est pas moins de 28 corps de recherche et de secours étrangers qui ont collaboré sous la coordination des Nations Unies.

Cette introduction montre toute l'importance que prennent les organes de conduite ou de coordination en situations extraordinaires, et ceci aux différents niveaux politiques:

- communal
- cantonal (régional)
- national (fédéral)
- international également.

Dans ce contexte théorique, il importe de citer finalement la base indispensable à toute préparation et intervention en cas de catastrophe. L'organisation et la mise en œuvre des mesures à prendre dans ce domaine doivent s'effectuer selon quatre grands principes: légalité, solidarité, proportionnalité, subsidiarité.

La règle de subsidiarité est primordiale, c'est-à-dire

que la responsabilité des mesures incombe tout d'abord aux autorités politiques et administratives du secteur sinistré. Les autorités locales engagent en premier lieu leurs propres moyens d'intervention. L'aide des communes voisines, de la région ou du gouvernement national et de l'armée n'intervient que s'il apparaît que les moyens locaux ne suffisent pas ou sont inadéquats, ou encore lorsque les autorités locales et leurs organes de conduite ne sont plus à même de faire face à la situation.

Ce principe vaut également en matière d'aide internationale d'urgence ce que l'on a parfois tendance à oublier. En effet, par souci d'humanité, de rapidité et d'efficacité, on est tenté de faire de «l'ingérence humanitaire» systématique, ce qui constitue en soi une atteinte à la souveraineté des Etats, principe qui est à la base des relations internationales.

Relevons à ce sujet que la notion nouvelle d'ingérence ou d'intervention humanitaire résulte d'une évolution récente de la prise de conscience que la sécurité internationale dépend largement du degré de respect que les Etats accordent aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Ce respect constitue aujourd'hui une obligation de droit international. Selon la pratique des Nations Unies, un Etat ne peut pas invoquer le principe de non-ingérence dans ses affaires intérieures lorsque certaines

situations humanitaires découlant de violations graves et massives des droits de l'homme revêtent incontestablement une dimension internationale. Dans ces conditions, à titre exceptionnel, une intervention humanitaire, sans le consentement de l'Etat destinataire, peut devenir légitime. Il importe toutefois que l'application de ce type nouveau d'intervention fasse l'objet d'un large consensus au sein de la communauté internationale, que ce soit à l'échelon universel (ONU) ou au niveau continental (organisation intergouvernementale régionale).

Pour que ce type d'ingérence puisse se cristalliser en droit international public, il conviendrait que les critères d'application fassent l'objet d'une réglementation précise, ce qui est loin d'être le cas. Par ailleurs, la décision d'intervention devrait rester réservée à un système de sécurité conforme à la Charte des Nations Unies.

2. Principes de l'assistance transfrontalière applicable dans les cantons frontaliers

Chacun le sait, les catastrophes peuvent toucher de vastes territoires et leurs effets ne connaissent pas les frontières. En outre, de telles situations d'urgence entraînent de plus en plus fréquemment des actions de secours de la part des localités, régions et Etats voisins.

Les expériences faites à l'occasion des récentes interventions humanitaires (notamment en Ukraine, au Mexique ou aux Philippines) ont révélé la nécessité d'une coordination. L'accident majeur de Schweizerhalle a également montré le besoin d'une réglementation détaillée et de conventions locales permettant aux secouristes et à la population des pays limitro-

phes de se comprendre et de collaborer efficacement. Le séminaire organisé à Bâle en janvier 1993, puis l'exercice de transmission du mois de juin ont révélé différentes lacunes, bien que la volonté de collaboration soit évidente et que les contacts entre les professionnels restent quasi permanents. C'est incroyable ce que les problèmes linguistiques peuvent compliquer les choses !

D'une manière plus générale, lors des interventions d'urgence au niveau mondial, il importe également d'éviter que des actions humanitaires spontanées et non concertées ne viennent à désorganiser les secours mis en œuvre par l'Etat sinistré. Il faut absolument empêcher que des quantités considérables de biens de secours, d'installations et de spécialistes restent inutilisées du fait qu'elles ne correspondent pas aux besoins réels, ne sont tout simplement pas nécessaires ou encore s'accumulent par manque de coordination préalable aux niveaux international, national et régional.

Du fait que la Suisse, partant le canton de Genève, n'est membre ni de l'ONU, ni de la Communauté Européenne, il découle que la réglementation de l'aide d'urgence internationale est relativement simple, du moins en théorie.

Effectivement, la collaboration est réglée en détail dans l'accord d'assistance mutuelle pour le cas de





catastrophe ou d'accident grave, conclu entre la Suisse et la France, du 14 janvier 1987. A titre d'information, un accord identique a été conclu en 1984 avec la RFA et un projet de convention similaire est en gestation avec l'Italie, mais la signature fait encore défaut. Quant à l'Autriche, elle attend l'adhésion à la CE qui dispose d'une Résolution

du 8 juillet 1991 aux règles fort semblables à celles des accords bilatéraux précités. Cette résolution ne contient par ailleurs aucune disposition pertinente qui en empêcherait l'acceptation par la Suisse.

En ce qui concerne les modalités de l'assistance mutuelle avec la France et dès lors les normes de col-

laboration transfrontalière entre le canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, il est indiqué de renvoyer les intéressés au texte de l'accord du 14 janvier 1987², à la fois fort logique, clair et détaillé. Les principes peuvent être résumés comme suit:

a) La compétence de demander l'aide étrangère appartient non seulement au gouvernement national, mais aux autorités politiques régionales des zones frontalières, c'est-à-dire au canton et aux départements limitrophes;

b) La nature et l'étendue de l'aide sont convenues de cas en cas par l'envoi d'équipes de secours spécialisées, disposant du matériel et des équipements adéquats;

c) Le franchissement des frontières est facilité par l'exemption de passeport ou de permis de séjour. Seul le chef de l'équipe peut être soumis à légitimation. En outre, la frontière peut être franchie en dehors des points de passage imposés et sans observation des prescriptions;

d) Le passage de la frontière aux équipements et moyens de secours est facilité (présentation d'une simple liste globale des biens importés);

e) Les aéronefs peuvent être utilisés, non seulement pour le transport des équipes, mais aussi directement

²RS 0.131.334.9.

pour d'autres types d'opérations. Par exemple reconnaissances avec autorisation de décoller et atterrir même en dehors des aérodromes douaniers ou autorisés, sous réserve de communication immédiate aux organes de l'Etat demandeur;

f) L'article 9 fixe la règle la plus importante: «La coordination et la direction générale des opérations de secours et de sauvetage appartiennent dans tous les cas aux autorités de l'Etat sinistré (demandeur), qui précisent les tâches (missions / secteur priorité / soutien logistique), mais sans entrer dans les détails (règles identiques à celles applicables pour l'engagement des formations militaires lors d'un service d'appui).

g) L'Etat sinistré (demandeur) assure l'approvisionnement, l'hébergement, le ravitaillement et la protection des équipes étrangères;

h) Les liaisons radio transfrontalières sont convenues et fixées dans des directives spécifiques (dir, Télécom);

i) Les secouristes et les personnes évacuées qui ont passé d'un Etat dans l'autre sont assistées jusqu'à la première possibilité de retour dans l'Etat d'origine. L'Etat assistant supporte les dépenses occasionnées par l'assistance et le rapatriement de ces personnes; chaque Etat est tenu de reconnaître les secouristes et

personnes évacuées qui sont parvenues sur le territoire voisin;

j) Finalement, il est prévu que des arrangements spécifiques peuvent être conclus entre les autorités compétentes précitées, notamment:

- sur l'organisation des opérations de secours;
- sur la prévention et la lutte contre les catastrophes, ainsi qu'en matière d'instruction (séminaires, cours, exercices);
- sur l'échange d'informations concernant les risques et dommages susceptibles de survenir.

On ne peut que se féliciter d'un tel accord, qui permet une coopération transfrontalière bien préparée et facile à mettre en œuvre.

3. Principes de l'aide internationale d'urgence (au niveau mondial)

La gestion de l'aide internationale d'urgence au niveau mondial et intergouvernemental fait encore l'objet de certaines difficultés pratiques. Les raisons sont multiples, mais découlent probablement du nombre élevé d'organisations humanitaires aux statuts juridiques divers qui cherchent à apporter une aide humanitaire aussi rapide que possible, mais en gardant une indépendance très large.

Ainsi que cela a déjà été relevé, les expériences faites à l'occasion des récen-

tes actions de secours ont révélé la nécessité d'une coopération et d'une coordination plus étroites. Il est intéressant de consulter à ce sujet certaines critiques publiées dans le mensuel des Nations Unies *UNDRO-NEWS* (juillet/août 1989 notamment).

Ce sont d'ailleurs ces constatations et les critiques formulées de part et d'autre qui ont incité le Département des Affaires humanitaires des Nations Unies (UNDAH) à mettre en œuvre un groupe d'experts internationaux (INSARAG), présidé par le chef des opérations du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, M. Toni Frisch, dans le but d'améliorer la coordination internationale sous l'égide des Nations Unies (UNDAH, éventuellement UNCUEA, c'est-à-dire le nouveau centre des Nations Unies pour l'assistance environnementale d'urgence, avec l'appui des formations de la Croix-Verte).

Il importe à l'évidence d'assurer une *coordination permanente* au niveau mondial auprès des organes spécialisés des Nations Unies (UNDAH/UNCUEA, etc.), lesquels assurent une liaison ininterrompue avec tous les Etats membres et la Suisse, ainsi qu'avec les organisations humanitaires gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales (ONG).

En revanche, la *coordination ponctuelle* (opérative) n'est indispensable que lors de la survenance de catas-

trophes effectives dans certains Etats du monde. Cette fonction doit être assurée de cas en cas, au besoin par un ou plusieurs états-majors particuliers de l'UNDAH. Ces organes de coordination des Nations Unies collaboreront avec le gouvernement de l'Etat sinistré et le chef national de l'intervention, qui garde sa souveraineté, donc assure la conduite de l'engagement de tous les moyens, civils et militaires, nationaux ou étrangers.

Le schéma développé sur la base des observations faites lors de l'exercice international de catastrophe organisé du 1^{er} au 7 septembre 1993 à Wiener-Neustadt tend à faire saisir cette conduite opérative de l'aide internationale dans un Etat sinistré, où la collaboration avec les organes nationaux de conduite demeure primordiale.

Cette conception correspond par ailleurs aux principes directeurs sur la coordination de l'aide humanitaire d'urgence qui ont été définis dans la Résolution N° 46/182 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1991. En effet, l'art. 3 déclare que «La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché»,

alors que l'art. 4 spécifie que «c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes survenant sur son territoire».

La mise en place d'une telle conception requiert que chaque Etat dispose d'une «centrale nationale d'alarme et d'information». C'est en effet la condition

sine qua non pour garantir l'appréciation permanente des dangers existentiels, le cas échéant, pour alerter les autorités politiques et leurs moyens d'intervention, puis alarmer et informer la population sur les règles de comportement. Il apparaît logique et rationnel que la centrale nationale d'alarme et d'information assure la liaison permanente avec les organes compé-



tents des Nations Unies, des Etats voisins et, le cas échéant, avec les organisations humanitaires internationales. Mais il est évident que les impératifs de nature

politique limitent la réalisation d'une telle organisation en matière de catastrophe et, dès lors, compliquent la coordination de l'aide internationale d'ur-

gence souhaitée par l'ONU. On ne peut que le regretter.

J. D.

Résultats des examens pédagogiques des recrues en 1991

Faillite de l'école obligatoire ?

Durant les vingt dernières années, les enquêtes des sociologues ont occupé une place prépondérante dans les examens pédagogiques des recrues, sans que, pour autant, on perde de vue qu'un tel sondage doit aussi fournir des renseignements sur l'état des connaissances des jeunes astreints au service, donc d'une partie importante d'une classe d'âge. Sur le marché du travail, au cours des années 1980, on déploierait des lacunes au niveau des qualifications. Dans le même temps, les examens pédagogiques des recrues (EPR) permettaient de constater un niveau médiocre d'instruction, parfois de l'illettrisme chez une partie des recrues. A cela s'est ajouté l'accroissement du chômage ces dernières années. Cette situation justifiait que les EPR de 1991 aient été consacrées aux connaissances de base. Les premiers résultats viennent d'être publiés.

Des tests faits au sujet de l'instruction de base (lire, écrire, calculer), il ressort que le niveau d'instruction de base des recrues demeure décevant. La moitié seulement des jeunes interrogés savaient calculer un pourcentage sur la base de

petits nombres, le quart réussissaient sans faute une dictée de quatre lignes, le quart également semblait avoir compris l'idée principale d'un article de journal. Certains de ces jeunes gens, qui ont pourtant fait neuf années d'école, se trouvent même dans les zones de l'illettrisme. La consolation reste maigre quand on constate que la situation n'est pas meilleure dans des pays comme le Canada ou les Etats-Unis! L'enquête montre que, quel que soit le niveau social de la famille, ce sont les recrues dont la mère n'exerce pas de profession qui ont le mieux réussi, en moyenne, les exercices portant sur l'instruction de base.

Concernant l'instruction civique, le sondage de 1991 permettait de révéler l'état d'esprit des citoyens de vingt ans. Les résultats montrent que, depuis 1988, leur intérêt pour les questions politiques reste médiocre, comme leurs connaissances. Le fait que les différences soient très grandes entre les jeunes gens de chaque région du pays est inadmissible. Comme il n'apparaît pas envisageable de diminuer le nombre des objets sur lesquels les citoyens doivent se pronon-

cer, ni d'en simplifier la complexité, il faut absolument améliorer l'enseignement de l'instruction civique.

Les connaissances des recrues concernant les notions de base de l'économie se sont révélées plutôt mauvaises. Un peu moins de la moitié des réponses sont justes. Comme en instruction civique, les Suisses alémaniques s'en tirent mieux que leurs camarades de langue française ou italienne. Les résultats des recrues ayant achevé une école professionnelle artisanale s'avèrent particulièrement décevants. Le danger existe que des citoyens et citoyennes, insuffisamment instruits en matière d'économie, prennent le plus souvent des décisions irréflechies et émotionnelles.

Est-ce le résultat de méthodes pédagogiques soixante-huitardes qui refusent le drill, la mémorisation et ...le travail? Est-ce la conséquence de la «pédagogie du succès», qui voue l'échec scolaire aux gémonies, une théorie selon laquelle ce ne sont pas les élèves qui sont mauvais mais les maîtres ou les écoles qui ne se sont pas alignées sur le niveau des moins doués?