

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 23 (1976)  
**Heft:** 5

**Artikel:** Protection civile et aménagement du territoire  
**Autor:** Heller, M.H.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-366265>

### **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:** 14.03.2025

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

# Protection civile et aménagement du territoire

de M. H. Heller, géographe,  
chef de section auprès du Délégué à  
l'aménagement du territoire

## La conception de la protection civile en Suisse

L'analyse de la situation politique et militaire de l'Europe et du monde entier, ainsi que des expériences faites durant les deux dernières décennies mène à la double conclusion que voici:

- notre pays risque à tout moment d'être mêlé à des faits de guerre ou même d'être placé au centre d'une telle situation;
- il est difficile de se livrer à des pronostics quant à la forme d'une éventuelle guerre future; ce qui en revanche est certain, c'est que toute nouvelle guerre serait totale et que la population civile en serait lourdement affectée.

La gamme des menaces auxquelles notre pays est, partant notre population civile sont exposés, va du chantage jusqu'à l'acte d'anéantissement total, en passant par la mise en ligne de moyens d'attaque conventionnels et l'utilisation limitée de moyens de destruction totale; par ailleurs, des faits de guerre dans les pays voisins et des catastrophes survenant en temps de paix peuvent également constituer des dangers immédiats pour la population, situations qui exigeraient des actions de secours extraordinaires.

Par conséquent, les mesures prévues dans le cadre de la défense totale doivent comprendre aussi des mesures visant à la protection de la population civile; il importe dans ce contexte d'éliminer autant que possible les incertitudes en rapport avec les hypothèses au sujet des caractéristiques particulières d'une guerre éventuelle. Les connaissances techniques, les données statistiques, mais aussi les expériences relativement récentes prouvent que la gravité relative des menaces aussi bien que les effets obtenus par les armes utilisées peuvent être diminués très sensiblement par un choix adéquat des mesures de précaution (effet d'intimidation sur un agresseur potentiel). Les mesures prévues pour protéger la population civile ne sont cependant pas sélectionnées en fonction uniquement des aspects possibles d'une éventuelle guerre, mais aussi d'après l'ensemble des traits caractéristiques de notre population et de notre Etat et d'après les moyens dont ils disposent. En font partie par exemple les efforts financiers que la population est disposée à fournir en faveur de la protection civile, mais aussi les particularités

topographiques du pays, la répartition démographique de notre population, la structure professionnelle et économique, les formes d'urbanisation prévalentes, ainsi que les caractéristiques spécifiques de la construction résidentielle et industrielle. Ainsi nous avons donné une liste assez complète des facteurs les plus importants influant sur l'organisation de l'espace.

Sur la base de ce bref résumé de la situation, une Commission d'étude nommée par le Département fédéral de justice et police a élaboré la «Conception de la protection civile suisse 1971» (Rapport du Conseil fédéral aux Chambres, du 11 août 1971). Au sens de cette conception, une concentration des efforts est prévue, comparativement à l'ancienne doctrine, dans le domaine des constructions de protection civile, selon le principe «une place protégée pour chaque habitant de la Suisse». Etant donné qu'en cas d'attaque, notamment par l'utilisation de moyens de destruction de masses, des préalertes minimales de l'ordre de zéro à quelques minutes impliquent la nécessité de situer cette place protégée au lieu de domicile ou dans son entourage immédiat et, au surplus, de préparer au lieu de travail un nombre suffisant de places protégées supplémentaires destinées à une partie déterminée de la population active. Pour ces mêmes considérations, l'occupation préventive échelonnée des abris est prévue lorsqu'un niveau critique de la tension politique ou militaire est atteint. Par conséquent, il faut compter avec des séjours dans les abris qui peuvent durer plusieurs jours ou semaines, une nécessité dont il faut tenir compte dans la construction des abris et où il faut prendre en considération aussi les propriétés physiologiques et psychologiques de l'être humain. Une préoccupation, et non pas la moindre, consiste à revendiquer, à côté d'autres principes, une diversification des mesures dans le domaine de la construction (selon la situation, l'importance, le genre et l'équipement), en vue d'une meilleure adaptation aux actuelles structures sociale, économique et de l'urbanisation.

Lorsqu'on entend faire obéir cet organisme aux lois économiques (utilisation optimale de l'ensemble des possibilités de protection accessibles, harmonisation des mesures, renoncement à la protection absolue dans chaque situation pouvant se présenter), il est dans la logique des choses qu'une protection civile, même très bien organisée, ne puisse se passer d'une plani-

fication étudiée avec soin. Vu l'importance des fonds requis et les contraintes liées au choix des emplacements, on ne saurait prendre de décisions en matière d'implantation d'abris sans avoir acquis au préalable des connaissances approfondies sur l'importance, la répartition et le mode de vie de la population actuelle et future, ainsi que sur les installations publiques et les investissements aux travaux d'équipement de la part des pouvoirs publics. L'aménagement du territoire est à même de fournir toutes ces indications, dans le cadre de son activité et à l'échelon local surtout.

## La planification générale de la protection civile

On procède actuellement, à l'échelon communal, à la détermination des besoins de la population en matière de protection, ainsi que des emplacements des abris dans leur ensemble. On cherche à mettre au point, suivant le principe de la diversification, un système de protection qu'un agresseur éventuel aurait de la peine à analyser. L'amélioration de l'efficacité des constructions de protection en vue d'atteindre à tout moment une protection optimale de l'ensemble de la population par rapport aux fonds à investir, implique une étroite collaboration avec d'autres secteurs d'aménagement publics ou privés. Il est tout particulièrement nécessaire de tenir compte des données élaborées par l'aménagement régional et local. Aussi les autorités responsables de l'aménagement du territoire sont-elles appelées à faire valoir leurs connaissances acquises et leur influence à l'endroit de la planification générale de la protection civile. Les directives édictées à ce sujet par l'Office fédéral de la protection civile en date du 2 octobre 1973 (PGPC 1re partie) leur ont également été communiquées à cet usage. Il en résulte que la planification générale de la protection civile se base sur un relevé des éléments que voici:

- les dangers typiques sous l'angle de la protection civile dans la commune (incendie, débris, eau, etc.);
- la répartition actuelle des habitants, le genre, le nombre et l'emplacement des places protégées existantes dans les constructions privées et dans les abris publics, ainsi que les possibilités de créer des abris improvisés;
- l'état effectif de l'organisation de la protection civile.

Selon le programme qu'elle s'est donné, la réalisation intégrale de la

protection civile devra être atteinte en 1990 et c'est ici précisément qu'il s'agira d'assurer la coordination tant avec les activités communales relatives à la planification de la construction et au plan des zones qu'avec le plan financier communal. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que l'emplacement, la capacité, le genre, l'aire de référence et l'accessibilité des abris publics soient en accord avec les mesures d'aménagement locales. Le tableau des objectifs visés par l'aménagement local devrait pour le moins contenir les principes «une place protégée pour chaque habitant» et «diversification dans la construction d'abris».

Le fait que, pour satisfaire aux besoins de la planification générale de la protection civile, les enquêtes nécessaires ont déjà été effectuées dans un millier de communes, ne doit pas empêcher la prise de contact entre l'aménagement du territoire et la protection civile, là où ce n'est pas déjà chose faite. Dans nombre de communes, la planification générale de la protection civile et le plan d'aménagement local sont en voie d'exécution; des planifications existantes doivent être révisées et réadaptées périodiquement aux situations nouvelles. La révision en perspective de la loi fédérale sur la protection civile (du 23 mars 1962) prévoit d'ailleurs d'étendre à l'ensemble des communes l'obligation de construire et de créer un organisme de protection civile, de sorte qu'à l'avenir, des localités de moins de mille habitants entreront dans la planification.

### Aspects régionaux de la planification en matière de protection civile

L'obligation de procéder aux constructions de protection civile que nous venons de citer, incitera probablement les communes avoisinantes moins importantes à se réunir à l'échelon intercommunal en vue de tirer avantage de l'ensemble de l'équipement de base disponible et d'organiser l'entraide. Il s'agira, dans ces cas, de s'en tenir à l'aménagement régional, non seulement en ce qui concerne les principes de base indispensables, mais également et de façon très générale, pour profiter de son expérience en matière d'organisation et d'administration. D'une manière générale, on peut se demander si, dans ce contexte, pour les besoins de la structure et de la direction des organismes régionaux d'aide en cas de catastrophe, dont s'occupent actuellement divers cantons, il est opportun d'inviter les nombreuses associations d'aménagistes à prêter leur collaboration constructive et coordonnante en la matière. Un futur sinistre ne respectera guère les limites communales et ne tardera pas

à rendre nécessaire le bon fonctionnement de l'entraide supralocale ou dominante.

La coopération en matière de mise à disposition de centres d'instruction pour la protection civile constitue une tâche supplémentaire pour les groupes régionaux d'aménagement. On évalue aujourd'hui à 80 le nombre de ces centres d'instruction nécessaires pour l'ensemble du pays. A noter dans ce contexte, que seules les villes d'une certaine importance construisent des installations propres, tandis que les autres sont plutôt du type régional, étant donné que l'aire de référence ne doit pas contenir moins de 70 000 habitants. En plus de cela, la plupart des cantons construisent des centres d'instruction cantonaux destinés à la formation des cadres. Il faut cependant noter que 51 centres d'instruction sont actuellement déjà en service ou en construction; leur emplacement est donc fixé. Des problèmes relevant de l'aménagement régional se posent toutefois aussi pour ces derniers centres, par exemple des problèmes en rapport avec l'équipement ou avec l'élimination des déchets.

La question de l'appartenance de ces installations à telle ou telle zone est actuellement encore controversée. Du fait qu'elles engendrent du bruit et compte tenu de leur esthétique peu favorable adaptée à des fins déterminées (ruines), elles ne doivent pas être implantées dans les zones résidentielles. Elles ne sont pas à leur place non plus dans les zones industrielles. Dans l'optique de l'emplacement on pourrait les apparenter aux installations d'épuration des eaux, stands de tir, campements militaires, places d'exercices, etc. Les traits massifs de leur construction les classent généralement dans les constructions spéciales soumises à autorisation. Il en résulte la nécessité de choisir avec beaucoup de précaution les emplacements et on peut admettre que cette condition n'est pratiquement réalisable qu'au niveau du plan d'aménagement régional. Le lieu d'implantation en soi doit – et cela vaut également pour les installations dont l'emplacement est déjà fixé – être doté d'équipements collectifs et de transports. Le nombre élevé de leurs visiteurs montre combien il est important de les placer non loin d'un arrêt d'un moyen de transport public. Un emplacement situé par trop à l'écart doit être rejeté aussi pour cause de non-rentabilité de l'équipement collectif. Tout cela diminue très sensiblement le choix des emplacements encore à fixer, et l'aménagement régional se trouve être appelé à prêter une collaboration efficace, dont elle est capable grâce à la variété de ses possibilités et méthodes.

### Le cadre national

De nombreux points de contact et des parallèles entre l'aménagement du territoire et la protection civile se présentent également au niveau national général, à commencer par l'union personnelle qui se réalise dans la direction au niveau ministériel, et le voisinage systématique des bases constitutionnelles. Tant l'article constitutionnel 22bis (Protection civile) que l'article 22quater (aménagement du territoire) subordonnent leur cause au principe fédéraliste et, partant, au principe de la subsidiarité. Dans les deux cas, la majeure partie des mesures concrètes est – selon la législation et l'esprit d'initiative des cantons – déléguée, dans une proportion variable, à l'échelon communal. Conformément à ce système, l'exécution de l'aménagement du territoire aussi bien que la préparation de la protection civile ont aujourd'hui atteint un stade fort différent d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre.

Au sens de la Conception de la défense générale actuellement en vigueur (Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la politique de sécurité de la Suisse, du 27 juin 1973), la protection de la population et les mesures d'assistance revêtent une importance décisive. C'est pourquoi les organismes de protection civile se font assister par l'armée qui leur prête avant tout ses troupes de protection aérienne. D'après la législation actuellement en vigueur (LF sur la protection civile, article 5), le Conseil fédéral entend mettre ces troupes à la disposition avant tout des localités importantes qui pourraient être exposées à des menaces graves. Après l'avènement de la révision partielle de cette loi, dont il fut question plus haut et qui fera prochainement l'objet d'une procédure de consultation, la notion restrictive de «commune» ne sera plus utilisée; l'affectation des troupes de protection aérienne devra se faire plutôt d'après la répartition réelle de la population (aux agglomérations surtout) et on devra se baser en cela sur les planifications disponibles dans le domaine de l'organisation de l'espace – à l'échelon national sur la Conception directrice CK-73 par exemple.

La planification de l'organisation de l'espace et l'élaboration des mesures propres à protéger la population civile en temps de guerre et en cas de catastrophe constituent des tâches nationales importantes orientées vers le futur. Leur coordination à tous les échelons constitue un pas vers la réalisation de la planification générale des pouvoirs publics revendiquée à maintes reprises.