Préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles

Autor(en): **Siegenthaler, P.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile**

Band (Jahr): **15 (1968)**

Heft 3

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-365447

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles

Par P. Siegenthaler, docteur en droit, à Berne, chef de l'Office central pour la préparation civile à la guerre; Département fédéral de justice et police

Les efforts entrepris en vue de sauvegarder notre existence nationale en cas de guerre le sont sur le plan de la défense nationale militaire ou de la défense nationale civile. Etant donné que les préparatifs pour le cas de guerre doivent s'étendre à l'activité totale de l'Etat, la notion de la défense nationale ne peut plus demeurer limitée au domaine militaire, car tous les actes de l'Etat qui maintiennent son existence en cas de guerre ont pour but la défense nationale.

La défense nationale civile comprend d'une part la préparation économique à la guerre, la protection civile, l'organisation de la presse en temps de guerre; ces domaines de la défense nationale civile appartiennent, comme la défense nationale militaire, à la catégorie des activités de l'Etat, qui ne s'exercent qu'en prévision et en fonction du cas de guerre lui-même. La défense nationale civile englobe d'autre part toutes les mesures visant à préparer l'activité générale ordinaire de l'Etat en vue du cas de guerre; ces dispositions sont désignées ici comme préparation civile à la guerre dans le domaine des tâches civiles et ont pour objet aussi bien les préparatifs d'ordre matériel que des mesures d'organisation.

I. Etendue des préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles

Les préparatifs de guerre entrepris dans le domaine des tâches civiles s'étendent à toutes les fonctions de l'activité de l'Etat, donc à toutes les autorités.

Les mesures de préparation embrassent:

— la législation
— le pouvoir gouvernemental et l'exécutif
— le pouvoir judiciaire.

Les préparatifs entrepris dans le domaine des tâches civiles pour le cas de guerre ne peuvent être limités dans l'Etat fédéral, à l'activité de l'Etat central. Compte tenu de la structure particulière de notre Etat, la préparation à la guerre dans le domaine des tâches civiles ne s'étend pas seulement à l'organisation sur le plan fédéral, mais aussi à celle des *cantons* et des *communes*. Au sein de l'Etat fédéral, les cantons forment des collectivités territoriales politiquement structurées qui disposent, en vertu de la répartition constitutionnelle des attributions entre la Confédération et les cantons, d'une compétence s'étendant à d'importants domaines de la *souveraineté cantonale* soit tout particulièrement mis à contribution en cas de guerre. La souveraineté cantonale dans le domaine de l'hygiène publique, de l'assistance, des eaux, mais aussi des cultes et de l'instruction, serait donc soumise, en cas de guerre, à des exigences extraordinairement élevées.

Mais, dans l'organisation cantonale, des tâches sont également déléguées aux communes ou, dans les limites de l'autonomie communale, confiées aux communes; en cas de guerre, celles-ci devraient également assumer à des charges extrêmement lourdes. Ce n'est pas seulement les communes tenues de créer des organismes de la protection civile qui sont soumises à l'obligation de faire des préparatifs pour le cas de guerre, mais *toutes les communes*, de même que les différents groupements intercommunaux. Cette obligation s'applique en particulier aux associations de communes constituées pour l'alimentation en eau et l'épuration des eaux polluées ou usées, pour la construction et l'exploitation d'hôpitaux, d'institutions d'assistance publique, etc.

II. Contribution du service territorial

En vertu de l'ordonnance du 7 février 1964 concernant le service territorial, ce service est chargé de seconder l'armée et d'aider militairement les autorités civiles et la population. Les préparatifs pour le cas de guerre dans le domaine des tâches civiles n'incombent donc pas au service territorial, organisé militairement; ce service ne peut et ne doit pas assumer les tâches confiées aux autorités civiles par les constitutions de la Confédération et des cantons. Il ne doit qu'apporter son aide; aussi n'a-t-il qu'une *tâche subsidiaire* en ce qui concerne les préparatifs pour le cas de guerre dans le domaine des tâches civiles. Avec ses faibles moyens, il ne peut qu'accorder une aide restreinte, surtout dans les domaines de la police locale, de la protection civile, de l'aide aux sans-abri, de l'alerte. Les autorités civiles, compétentes en matière de préparation à la guerre dans le domaine des tâches civiles, assument également la responsabilité des préparatifs entrepris en l'occurrence.

Même si la responsabilité des préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles demeure l'apanage des autorités civiles, le service territorial est, en raison des compétences de ses états-majors sur les différentes zones du territorial national, en mesure de contribuer à *coordonner* en temps de guerre l'exécution des tâches civiles de l'Etat par les cantons et les communes, tout en respectant les attributions et la responsabilité des autorités civiles. Les états-majors territoriaux ne doivent donc pas assumer une fonction dirigeante à l'égard des cantons et des communes en ce qui concerne le domaine des tâches civiles. Etant donné que les autorités cantonales et communales sont compétentes dans ce domaine et qu'elles assument la responsabilité de l'exécution de ces tâches, il serait fort problématique de confier cette compétence à un nouvel organisme directeur et de le charger de ces responsabilités en cas de guerre. Pour l'exécution des tâches d'intérêt général, les cantons et les communes peuvent également, en cas de guerre assurer, selon la situation, la coordination de leurs mesures en cherchant, comme en temps de paix, à conclure des concordats et des contrats ou en constituant des associations de communes. En matière *d'économie de guerre*, il peut se révéler utile de créer, entre autorité fédérale et autorités cantonales, ainsi qu'entre celles-ci et les autorités communales un organe directeur, du moment qu'il incombe à cette économie de guerre de répartir équitablement les biens de consommation.

III. Objet des préparatifs dans le domaine des tâches civiles

Les préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles comprennent deux genres essentiellement différents de mesures:

— dispositions visant à assurer l'activité des organes de l'Etat;
— dispositions d'ordre matériel à prendre dans les différents secteurs.

Les dispositions d'ordre matériel doivent, d'une part, être déjà prises ou prévues en temps de paix. Des préparatifs peuvent dès lors être entrepris en l'occurrence. D'autre part elles résultent des situations qui se produisent effectivement pendant la guerre. Compte tenu des expérien-

ces faites durant le dernier service actif, il y aurait par exemple lieu de prendre, en temps de paix déjà, des dispositions ou d'en prévoir l'application dans les domaines suivants de l'activité de l'Etat:
politique de neutralité (déclaration de neutralité), protection de l'Etat; (extension de la poursuite légale, aggravation des pénalités), institution du visa, réglementation du contrôle des denrées alimentaires, exploitation de guerre des chemins de fer, programme financier de guerre, mesures sociales, etc.

IV. Mesures visant à assurer l'activité des organes de l'Etat

Pour qu'il soit possible de prendre, en cas de guerre, les mesures nécessaires en faveur de l'ensemble de la communauté, il importe de faire des préparatifs qui permettront d'assurer l'exercice de l'activité de l'Etat, même si les organes compétents venaient à disparaître par suite des hostilités. Cette exigence se pose, en ce qui concerne les préparatifs de guerre dans le domaine des tâches civiles, aussi bien sur le plan fédéral que sur le plan cantonal et communal. Elle réclame que les fonctions de l'Etat soient maintenues dans les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

a) Pouvoir législatif

Sur le plan fédéral, l'activité législative de l'Etat a pu être assurée au cours des deux guerres mondiales par l'attribution de *pouvoirs extraordinaires* au Conseil fédéral. Par arrêté de l'Assemblée fédérale, que justifiait une situation d'urgence, le Conseil fédéral s'est vu conférer la compétence extraconstitutionnelle de légiférer au niveau constitutionnel et législatif. Se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral a, pendant le dernier service actif, édicté de nombreux textes faisant règle, en particulier dans le domaine économique. De nouveaux pouvoirs extraordinaires permettraient au Conseil fédéral d'aller plus loin, c'est-à-dire d'intervenir dans l'ordre constitutionnel pour rester maître de la situation en cas de nécessité; il aurait, par exemple, le droit d'édicter des ordonnances qui, sous l'empire du droit constitutionnel actuel, sont de la compétence des cantons ou au sujet desquelles le pouvoir législatif devrait normalement se prononcer (restriction des droits relatifs à la liberté). Grâce à ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral aura juridiquement des attributions très étendues que justifie *l'état de nécessité* mais qui engage au plus haut point la responsabilité politique du Conseil fédéral. La Constitution fédérale ne règle pas le pouvoir de l'Assemblée fédérale de déléguer au Conseil fédéral des pouvoirs extraordinaire. Il s'agit là d'une mesure relevant du droit de nécessité, droit qui est reconnu par l'opinion dominante en droit suisse.
Sur le *plan cantonal,* des pouvoirs fondés sur le droit de nécessité ont été conférés (à l'instar des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral) à quelques gouvernements cantonaux par leurs parlements durant le dernier service actif. Quelques constitutions cantonales contiennent déjà des dispositions relatives aux attributions fondées sur le droit de nécessité. C'est notamment le cas dans les constitutions de Berne, Uri, Glaris, Schaffhouse et Thurgovie; la constitution du canton de Thurgovie, par exemple, déclare que le Conseil d'Etat peut prendre des mesures extraordinaires «tant que des circonstances temporaires l'exigent et qu'il y aurait péril en la demeure». Au nombre des préparatifs de cette nature, il convient de citer ceux qui doivent assurer la pérennité du pouvoir législatif en cas de nécessité.

b) Pouvoir exécutif

Il importe également de prendre des mesures pour assurer la continuité de l'exécutif dont les pouvoirs, en cas de guerre, sont encore renforcés par la délégation — en vertu du droit de nécessité — de certaines attributions du pouvoir législatif. A l'étranger, une grande attention est portée à ce problème; il est prévu une procédure spéciale de *suppléance* pour le cas où le président de l'Etat ou des membres du gouvernement sont dans l'impossibilité d'exercer leur charge. Les préparatifs entrepris pour le cas de guerre par la Confédération pour permettre d'assurer l'activité gouvernementale doivent également être faits par les cantons et les communes.

c) Exécution et pouvoir judiciaire

Dans les différents secteurs de l'activité de l'Etat, il importe également que l'exécution soit assurée (comme d'ailleurs l'exercice du pouvoir judiciaire) au cas où les organes compétents seraient dans l'impossibilité d'agir. Toutes les tâches administratives ne sont pas essentielles en cas de guerre; un grand nombre d'entre elles doivent cependant être accomplies. La méthode qui permet d'assurer la continuité dans leur exécution consiste à les *déléguer à d'autres autorités.* La continuité de l'exercice du pouvoir judiciaire pourrait être assuré de la même façon.

Délégation de tâches fédérales

Les exigences qui viennent d'être énoncées en ce qui concerne la continuité de l'exercice, par délégation, des pouvoirs administratif et judiciaire, doivent être remplies non seulement sur le plan fédéral mais aussi à l'échelon cantonal. Pareille délégation ne s'impose guère, en revanche, pour des raisons pratique dans le domaine des affaires communales.
Si une autorité fédérale — Conseil fédéral, service administratif, Tribunal fédéral, Tribunal fédéral des assurances — doit suspendre son activité exécutive ou judiciaire en raison des effets d'actes de guerre, l'exercice de cette activité peut être assumée tout d'abord par un organisme fédéral qualifié ou alors par les cantons. Eu égard à leur structure de collectivités de droit public possédant un territoire, les cantons sont tout à fait en mesure d'assumer temporairement certaines tâches de la Confédération.
Ainsi se justifie une fois de plus la *structure fédéraliste de la Confédération,* cette fois dans le domaine de la préparation civile à la guerre. En raison de leur *autonomie* et de leur organisation administrative, les communes sont de même en mesure d'assumer temporairement l'exécution de tâches cantonales, voire fédérales, lorsque les autorités cantonales sont dans l'impossibilité d'agir à cause d'actes de guerre.
C'est dans ce sens que certaines tâches ont été déléguées aux cantons, voir partiellement aux communes, cela en particulier dans les domaines suivants: protection de la santé des personnes et des animaux; assurances sociales; tenue de registres publics; droit de cité et papiers d'identité; assistance et aide aux réfugiés; police des étrangers; droit pénal; circulation monétaire; contributions fédérales et taxe militaire; prélèvement de droits de douane; questions de personnel; postes, téléphones et télégraphes civils; administration de la justice. C'est de nouveau en vertu de la délégation aux cantons et aux communes que l'activité de l'économie de guerre peut être assurée lorsque les organes fédéraux et cantonaux de l'économie de guerre sont dans l'impossibilité d'agir.
Les règles touchant la délégation des tâches fédérales précitées sont l'objet d'un projet de loi déjà préparé et d'un certain nombre d'ordonnances d'exécution. *La voie législative* est considérée comme nécessaire afin que les cantons et même les communes puissent prendre leurs mesures et créer leurs organismes en temps de paix déjà; il sera ainsi possible de poursuivre dans le secteur civil, dès que les autorités fédérales ou cantonales seront empêchées d'agir, l'application des mesures indispensables à la vie de la population en cas de guerre. La législation relative à la délégation de tâches de la Confédération lors de faits de guerre a pu être établie grâce à la collaboration des autorités fédérales et cantonales.

La préparation civile à la guerre ne se borne pas à l'activité de la Confédération, mais englobe aussi celle des cantons et des communes. Il incombe aux autorités compétentes d'entreprendre assez tôt, en temps de paix déjà, les préparatifs indispensables. Leur responsabilité politique est engagée.