

# La protection de la population civile en cas de guerre

Autor(en): **Haug, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **La Croix-Rouge suisse**

Band (Jahr): **63 (1954)**

Heft 3

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-683082>

## **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.



Une vignette du manuel suédois de la protection civile.

# La protection de la population civile en cas de guerre

Les bases légales de son organisation

par M. H. HAUG, docteur en droit, secrétaire général de la Croix-Rouge suisse

L'ordonnance du Conseil fédéral concernant les organismes civils de protection et de secours, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1954, doit permettre de donner une impulsion décisive aux préparatifs de protection de la population en cas de guerre. Aux termes de cette ordonnance, les communes doivent créer des organismes civils de protection et de secours dans les localités de mille habitants ou plus, ainsi que dans les établissements de cinquante ouvriers et employés ou plus. Ces organismes comprennent des services d'alarme, d'observation et de liaison, de gardes d'immeubles, de sapeurs-pompiers, des services techniques, sanitaire et d'aide aux sans-abri. Toute personne âgée de 15 à 65 ans, sans distinction de sexe et de nationalité, peut être incorporée dans un de ces organismes et tenue d'accomplir les obligations imposées par le service de protection et de secours. Les personnes faisant du service militaire ou remplissant des fonctions publiques importantes sont exemptées de cette obligation, de même que les personnes empêchées pour cause de santé.

Quiconque est convaincu de la nécessité de renforcer notre défense nationale, au siècle de la guerre totale, par des mesures de protection civile complétant les mesures de défense militaire, saluera avec satisfaction la publication de cette ordonnance. Il remerciera les autorités d'avoir fait ce pas en avant, en souhaitant que la Confédération, les cantons et les communes se mettent sans hésitation au travail pour prendre les mesures qui leur sont dictées et trouver ainsi l'entière compréhension de la population.

## Une solution qui est et reste transitoire

Et, pourtant, la nouvelle ordonnance ne saurait être approuvée que s'il s'agit d'une «solution transitoire», destinée à être remplacée, dans le plus bref délai possible, par une loi relative à la protection de la population dans son ensemble. La portée pratique de l'ordonnance est si grande et son fondement légal si étroit, que l'on ne peut envisager de prolonger indéfiniment cette situation provisoire. On éprouve certaines craintes en entendant les porte-parole du Palais fédéral déclarer que la préparation de la loi sur la protection de la population civile exigera encore beaucoup de temps. Cela prouve que la volonté dé-

cisive fait défaut pour prendre en main avec énergie et accélérer les travaux législatifs nécessaires à la réalisation de cette œuvre fondamentale. La volonté manque au sein de l'administration, au parlement et, enfin, dans de larges cercles de la population. On hésite devant cette tâche difficile et complexe. Mais cela est-il permis, dans l'intérêt de la cause à défendre, dans l'intérêt aussi, avant tout, de notre Etat de droit démocratique?

## Pour qu'une protection civile soit efficace

L'organisation de la protection civile repose exclusivement sur l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 relatif à la défense passive de la population civile contre des attaques aériennes. Or, cet arrêté avait été déclaré «urgent» et par conséquent soustrait au referendum populaire. Il n'en a pas moins force de loi aujourd'hui encore; cela est incontestable. Mais il est non moins incontestable que, depuis lors, en 1939 et en 1949, des revisions de la Constitution fédérale ont restreint la compétence de l'Assemblée fédérale de promulguer des arrêtés urgents. Ce «retour à la démocratie directe», exigé et obtenu par le peuple, a pour conséquence une diminution de l'autorité légale des arrêtés urgents pris au préalable; aussi, le Conseil fédéral a-t-il été amené à promettre le remplacement prochain de ces arrêtés par des lois ordinaires. Dans un message du 5 mai 1950, le Conseil fédéral se donnait expressément un délai de trois ans pour présenter un projet de loi sur la protection de la population civile contre les attaques aériennes. Or, c'est une ordonnance qui a maintenant pris la place de la loi en question et le délai de préparation de celle-ci est renvoyé à une date indéterminée. Les autorités ne sont néanmoins pas seules responsables de cette situation. Le rejet par le peuple, le 5 octobre 1952, du projet de loi sur la construction obligatoire d'abris anti-aériens dans les anciens bâtiments n'a pas seulement remis en question la loi sur la protection aérienne, qui se trouvait alors à l'état de projet; il a aussi contribué à décourager les efforts entrepris en vue de réaliser la protection générale de la population civile. Mais, ce découragement ne doit pas durer; il ne faut pas déduire du rejet d'un projet de loi relatif à une question

particulière, que le peuple suisse refuse, pour plusieurs années, d'approuver les mesures légales qui devraient être prises pour assurer la protection de la population civile.

L'organisation de la protection civile est une tâche de grande envergure. Sa réalisation — comme celle de la défense nationale militaire — touche aux intérêts de centaines de milliers de gens, qui pourront être appelés à servir et à consentir des sacrifices matériels. L'ordonnance prévoit une obligation civile générale de protection et de secours; c'est, pour tenir compte de la guerre totale, une *obligation parallèle* à celle du *service militaire* inscrite dans la *Constitution fédérale*. Les organismes de protection civile, pour être efficaces, exigeront la *mobilisation d'environ 25 % de la population non astreinte au service militaire*. On atteindra ainsi un effectif pour le moins équivalent à celui de l'armée. Le service de protection et de secours exigera, en cas de guerre, beaucoup de courage et de dévouement de la part des femmes et des hommes enrôlés dans cette organisation. Mais la protection civile nécessitera aussi d'importants moyens financiers. Le service de défense aérienne a calculé, pour la mise sur pied des organismes de protection, une dépense initiale de 120 millions de francs; les dépenses annuelles suivantes sont estimées à 12 millions de francs. La Confédération, les cantons et les communes devront partager ces frais, qui ne manqueront pas de s'élever encore davantage.

Pour résoudre un problème de cette importance, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des bases légales approuvées par le peuple sans aucune contestation possible. La première question qui se pose est de savoir si la *Constitution fédérale*, qui est la loi fondamentale de notre Etat, contient aujourd'hui déjà des dispositions sur la base desquelles il soit possible d'édicter une loi relative à la protection civile. Cette question n'a guère été débattue jusqu'à présent, bien qu'elle soit primordiale dans un Etat de droit et qu'il soit difficilement possible d'y répondre sans autre par l'affirmative.

#### Des bases légales insuffisantes

Les arrêtés pris jusqu'à présent dans le domaine de la protection de la population civile reposent exclusivement sur l'article 85, chiffres 6 et 7, de la *Constitution fédérale*. C'est le cas de l'arrêté fédéral urgent déjà cité, de 1934; c'est le cas aussi de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 concernant la construction d'abris antiaériens dans les nouveaux bâtiments. Selon les chiffres 6 et 7 de cet article 85, l'Assemblée fédérale est autorisée à prendre des «mesures pour la sûreté intérieure et extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse». On ne peut saisir la signification de cette disposition qu'en la comparant avec celle du chiffre 2 du même article 85. Il y est dit que l'Assemblée fédérale édicte «les lois et arrêtés sur les matières que la constitution



Quand des flots de fuyards se répandent par les routes.

(Photo ATP)

place dans la compétence fédérale». Cette disposition est fondamentale, en ce sens qu'elle lie l'Assemblée fédérale aux dispositions spéciales de la constitution relatives à l'attribution des compétences. Il paraît dès lors exclu, au vu de ce chiffre 2, de justifier en même temps, sur la base des chiffres 6 et 7, une extension générale, supplémentaire, des compétences de la Confédération en matière législative.

Si vraiment on admettait cette extension générale des compétences législatives dans le domaine de la «sûreté intérieure et extérieure» et du «maintien de l'indépendance et de la neutralité», les dispositions spéciales de la constitution en matière de compétences deviendraient inévitablement très relatives; il en résulterait avant tout une grave menace pour le maintien des libertés individuelles et de l'autonomie cantonale. Le Prof. Hans Huber, dans une étude sur une question analogue, à savoir si le projet de loi fédérale sur la *défense économique du pays* pouvait s'appuyer sur l'article 85, chiffres 6 et 7, de la Constitution fédérale, répondit *catégoriquement* par la *négative*. Il prouva clairement que la «constitution normative» serait mise en question par l'interprétation de ces dispositions dans le sens d'une souveraineté générale de la Confédération en matière législative et que nos libertés en seraient considérablement dévalorisées («Zur Frage der Verfassungsmässigkeit des Gesetzesentwurfes über die wirtschaftliche Landesverteidigung», paru dans «Wirtschaft und Recht», Heft 2, 1953.) L'article 85, chiffres 6 et 7, donne tout au plus à l'Assemblée fédérale, d'après le Prof. Hans Huber, un «*droit d'ordonnance indépendant*», c'est-à-dire le droit, dans des circonstances urgentes concrètes, de prendre des «mesures» de caractère provisoire. Ce droit d'ordonnance est naturellement tout différent du *droit de légiférer*, qui touche de façon durable aux droits du citoyen et à l'autonomie des cantons.

Si l'article 85, chiffres 6 et 7, de la Constitution fédérale est exclu comme base légale de la loi sur la protection de la population civile, on peut se demander si les dispositions constitutionnelles relatives aux «obligations militaires» et à l'«organisation de l'armée» seraient, elles, applicables? La protection civile n'est-elle pas une partie de la défense nationale et ne pourrait-elle s'appuyer, de ce fait, sur les *articles militaires de la Constitution fédérale*?

### Une obligation strictement civile

A cette question, examinée en 1934 déjà, lors de la promulgation de l'arrêté urgent sur la protection antiaérienne, il avait été répondu négativement. Entre temps, des arguments nouveaux sont venus s'ajouter à ceux qui s'opposaient alors à cette solution et leur ont donné plus de poids. En résumé, il s'agit de ceci: Les organismes de

protection de la population doivent garder un caractère civil et, par conséquent, être séparés de l'armée. L'«*obligation de protection*» ne peut et ne doit pas être une «*obligation militaire*». Il faut sauvegarder ce caractère civil le plus possible, parce que les organismes de protection de la population civile doivent demeurer intacts et capables de fonctionner, là où ils étaient engagés, même si le pays est temporairement occupé (entièrement ou partiellement) par une puissance ennemie. L'occupation du pays ne signifie pas la fin de la guerre; la guerre continue et, avant tout, la guerre aérienne. Dans ces circonstances, il faut que la population puisse compter sur les organismes civils de protection. Si ces organismes sont incorporés à l'armée, ils partagent le sort de celle-ci. Or, le sort de l'armée est la captivité ou la poursuite du combat hors du territoire occupé. De toute façon, la population n'est plus protégée dans les centres vitaux occupés par l'ennemi et dans lesquels des centaines de milliers de personnes doivent cependant attendre et tenir.

La nouvelle ordonnance du Conseil fédéral repose clairement sur cette conception civile. Celle-ci trouve aussi sa justification dans le *droit international*; en effet, la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, dans le chapitre concernant les territoires occupés, prévoit expressément la protection des «organismes d'un caractère non militaire», qui ont pour tâche «d'assurer les conditions d'existence de la population civile par le maintien des services essentiels d'utilité publique, la distribution de secours et l'organisation du sauvetage». S'il ne faut pas surestimer l'importance pratique de ces dispositions de protection, il ne faut pas non plus leur dénier tout intérêt. Au cours des guerres du siècle présent, d'innombrables situations se sont présentées, dans lesquelles des dispositions des conventions de Genève ont permis, contre toute attente, d'améliorer le sort de milliers de personnes.

Cette conception civile paraît cependant exclure une solution en vertu de laquelle les dispositions relatives à la protection civile reposeraient sur les articles militaires de la Constitution fédérale. Il ne semble en effet pas possible de donner aux articles de la Constitution fédérale concernant les «obligations militaires» et l'«organisation de l'armée» une signification entièrement nouvelle, en se basant sur la guerre totale et la nécessité d'une organisation de protection civile et en déclarant que ces dispositions englobent la protection civile comme faisant partie de la défense nationale. Le *colonel divisionnaire Karl Brunner*, en parfait connaisseur du droit militaire suisse, confirme cette opinion, lorsqu'il écrit, dans une étude sur «l'organisation de la défense nationale au siècle de la



guerre totale»: «Il y a lieu de retenir que les dispositions légales fondamentales prévoient *exclusivement l'armée* comme moyen de la défense nationale. Ni la Constitution fédérale de 1874, ni la Loi fédérale de 1907 sur l'organisation militaire ne pouvaient tenir compte des aspects de la guerre totale. Les faits et les expériences manquaient pour la première, les compétences législatives, qui auraient permis d'adopter une réglementation sortant du cercle personnel de l'armée, faisaient défaut pour la seconde (*Neue Zürcher Zeitung* n° 3170, 21 décembre 1953).

position légale sur la protection civile, il faut entreprendre immédiatement cette tâche d'information. Nous ne devons pas fermer les yeux devant la cruauté de la guerre totale. Elle doit au contraire nous convaincre de la nécessité de prendre des mesures de protection civile. Lorsque cette conviction se sera imposée à tous, il sera possible de prendre les dispositions voulues par la voie ordinaire et *avec l'appui du peuple*.

L'exemple de la Suède prouve que, dans un pays qui n'a plus connu la guerre depuis des décennies et dont la politique de neutralité est



En Corée, dans les ruines.

(Photo ATP)

### Un problème constitutionnel

Nos réflexions nous amènent ainsi à la conclusion que le fondement légal de la protection civile n'exige pas seulement la préparation d'une loi fédérale, mais encore *une révision de la Constitution*. Cette question mérite en tout cas d'être attentivement examinée. On ne devrait pas exposer la future loi sur la protection civile aux aléas d'une votation populaire éventuelle, si elle manque des bases légales constitutionnelles. Même au temps de la guerre froide, il est nécessaire de maintenir haute l'idée de l'Etat de droit.

Mais, si l'on veut rester sur le terrain de la démocratie et du droit, il faut prendre la peine de renseigner et d'éclairer l'opinion publique. Si l'on veut que le peuple suisse soit prêt, dans deux ou trois ans, à accepter un projet de dis-

entièrement orientée vers la paix, il est possible de faire un travail d'information des plus utiles sur la nécessité de la protection civile. En Suède, cette information est dirigée par l'Etat; elle atteint chaque famille. Les exercices de «défense civile» font partie des préparatifs de la défense nationale, au même titre que l'entraînement et les manœuvres de l'armée. Lorsque, chez nous, un corps d'armée défile, apportant avec ses armes modernes la démonstration de notre volonté de défense et évoquant aussi l'image de la guerre moderne, notre peuple témoigne son approbation. N'approuverait-il pas aussi, et ne serait-il pas prêt à le constituer, un front de protection civile, qui permettrait de sauver des vies humaines à l'heure du danger?

(Texte paru en allemand dans la *NZZ* n° 368 du 15 février 1954.)