

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Band:** 32 (1985)  
**Heft:** 1-2

**Artikel:** Aide-mémoire pour les cas de catastrophe  
**Autor:** Dübi, Jean  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-367331>

### **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:** 19.11.2024

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



Document pour les autorités communales

# Aide-mémoire pour les cas de catastrophe

Jean Dübi, directeur suppléant de l'Office central de la défense (OCD)

**L'Office central de la défense (OCD) édite un aide-mémoire pour le cas de catastrophe dans le but d'aider les autorités communales dans leurs tâches. Il sied en effet de constater que c'est à ce niveau que les décisions doivent tout d'abord être prises, puis les moyens engagés dans une telle situation. Les secours seront d'autant plus rapides et efficaces qu'une préparation sérieuse aura été entreprise par les communes dans le cadre de la défense générale. Une simple analyse des menaces potentielles locales permettra même d'en éliminer les causes, ou à tout le moins de prendre les mesures de protection indispensables. L'aide-mémoire a été conçu à l'intention des grandes communes. Celles de moins de 10000 habitants sont invitées à adapter leurs mesures en fonction des besoins réels.**

En considération des objectifs visés, ce nouveau document a été structuré en trois parties:

- Rappel des responsabilités civiles en la matière ainsi que des principes de collaboration entre les organes civils et militaires;
- Exposé des mesures préparatoires à prendre dans ce domaine, notamment par la mise en place d'organes de conduite et la formation des responsables au niveau communal;
- Recommandations pour l'organisation et la conduite en cas de catastrophe, afin d'apporter une certaine unité de doctrine pour maîtriser de telles situations.

Destiné essentiellement à la préparation et à l'instruction des organes de conduite communaux, le texte est complété d'une série de schémas et d'annexes à caractère exclusivement pratique. Ce document peut être résumé comme il suit:

## 1. La menace

L'homme est appelé à vivre de plus en plus dans un espace restreint et dangereux. En augmentant et en perfectionnant les installations à son service et en intervenant sur l'environnement, il a augmenté du même coup la vulnérabilité de la société. Les événements qui surviennent chaque jour en Suisse et à l'étranger montrent qu'il n'a pas encore été possible de maîtriser les forces de la nature et de dominer les applications de la science. Au contraire, par ses conquêtes techniques, l'homme a créé des menaces supplémentaires, dont la pire est la guerre, avec mise en œuvre de moyens de destruction aussi variés que puissants. A cela, il faut ajouter la recrudescence de la violence individuelle et collective; le terrorisme, le chantage et la subversion se sont développés depuis la dernière guerre mondiale à

côté des armes conventionnelles et de destruction de masses (ABC).

Si l'on en croit un rapport récemment publié par la Société suisse de réassurance à Zurich, les catastrophes naturelles et humaines survenues dans le monde n'ont jamais été aussi nombreuses et coûteuses qu'en 1983. Les catastrophes ferroviaires, routières (sans les voitures particulières), aériennes, fluviales et maritimes ont coûté à elles seules la vie de quelque 3000 personnes. Aux Etats-Unis d'Amérique, les seules catastrophes naturelles ont causé pour 1,9 milliard de dollars de dégâts. Des tremblements de terre importants sont survenus en Colombie, en Chine, aux Etats-Unis, en Guinée, en Iran, en Italie et en Turquie, où dans ce seul pays plus de 1300 morts ont été déplorés. Ne parlons pas des conflits armés qui sévissent aujourd'hui, avec leurs cortèges de victimes et leurs montagnes de débris: Liban, Iran-Irak, Afghanistan, Tchad, Maroc (Polisario), Namibie, Nicaragua, Honduras, Salvador, etc. La Suisse a été heureusement épargnée, mais sans doute est-ce dû autant à la chance qu'à sa prudence légendaire!

C'est dès lors en considération de cette évolution de la situation que le Conseil fédéral et ses organes directeurs de la défense conseillent depuis bientôt 10 ans la mise en place d'organes de conduite pour de tels cas de nécessité, et cela non seulement aux échelons de la Confédération et des cantons, mais également au niveau communal (voir chiffre 55 et 64 du Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse, du 27.6.73).

## 2. Définitions, types de catastrophe, aspect juridique

Avant de passer à l'exposé des principes qui sont à la base d'une telle organisation de conduite, il est indis-

pensable d'énoncer brièvement la définition du terme «catastrophe» et ses divers types, puis l'aspect juridique du problème.

Souvent, en raison de l'avènement des superlatifs du marketing et des exagérations nées de la société moderne, chacun estime être victime d'une catastrophe, dès que sa petite personne est atteinte dans sa santé, dans ses biens, voire dans son honneur.

Cette appréciation personnelle ne saurait être admise dans le cadre social. Officiellement, on entend sous le terme «catastrophe» un événement qui provoque tant de victimes ou de dégâts que les moyens personnels et matériels de la communauté touchée sont débordés. Au niveau communal, cela implique que tout ou partie de la localité soit gravement touchée.

Quelles sont ces catastrophes qui nous menacent avec plus ou moins de probabilités, que leur origine soit due à la nature ou à la méchanceté humaine? Sans prétendre être complet, nous citerons:

- inondation (pluies diluviennes/rupture de barrage)
- éboulement (glissement de terrain)
- avalanche (chutes de neige considérables/blizzard)
- ouragan
- tremblement de terre (Bâle 1356 / Sion 1946 / Sarnen 1964)
- feu (de zone / entreprises / dépôts importants)
- explosion (gaz / carburants / explosifs / munition)
- chute d'avion (Hochwald 1973)
- radioactivité
- pollution chimique (Seveso)
- épidémie
- épizootie
- sécheresse (Suisse romande 1976)
- accident de chemin de fer (Sion 1978, Othmarsingen 1982)
- chute de satellites (Skylab 1979, Cosmos 1982)
- panne générale d'énergie (électricité, gaz) ou d'approvisionnement (eau)
- actes terroristes, sabotages, prise d'otages, troubles
- attaques au moyen d'armes conventionnelles
- attaques au moyen d'armes de destruction de masses (ABC)

Selon les types de catastrophe, plus précisément en raison de leurs conséquences, les moyens de protection et de secours à engager seront différents. Il est dès lors indispensable que les autorités communales procèdent à une appréciation systématique des diverses menaces qui pourraient toucher leur localité. Cette analyse déterminera les préparatifs à entreprendre, si rien n'a encore été fait.



Sur le *plan juridique*, il convient de relever que, dans le cadre du droit fédéral et cantonal, c'est aux autorités politiques communales qu'il appartient de prendre les mesures qui s'imposent en cas de survenance d'un événement extraordinaire sur leur territoire. La Confédération et les cantons n'ont qu'une responsabilité subsidiaire. Plusieurs cantons ont imposé de tels préparatifs à leurs communes par des dispositions légales récentes. Mais il faut noter que la mise en place d'un organe de conduite communal ne doit pas absolument dépendre d'une telle loi. Chaque commune a la compétence, sinon le devoir, de prendre de tels préparatifs en vue d'une situation extraordinaire et d'agir en cas de nécessité.

Cette responsabilité découle de la notion même de la commune, laquelle a son origine dans la nécessité d'unir les forces des individus afin de satisfaire certains besoins essentiels du clan: la subsistance et la guerre. Avec l'évolution de la société, nous en sommes arrivés à nos structures modernes, où les tâches administratives secondaires (perception des contributions, enquêtes et services de tout genre) font souvent oublier le principal... comme les arbres cachent la forêt!

En cas de danger, ce sera donc à l'exécutif communal (président, maire, syndic) de prendre l'initiative. Les problèmes seront d'autant plus rapidement et efficacement résolus qu'un minimum de préparation aura été effectué, dans le calme et en collaboration avec tous les organes concernés.

### 3. Tâches des autorités communales

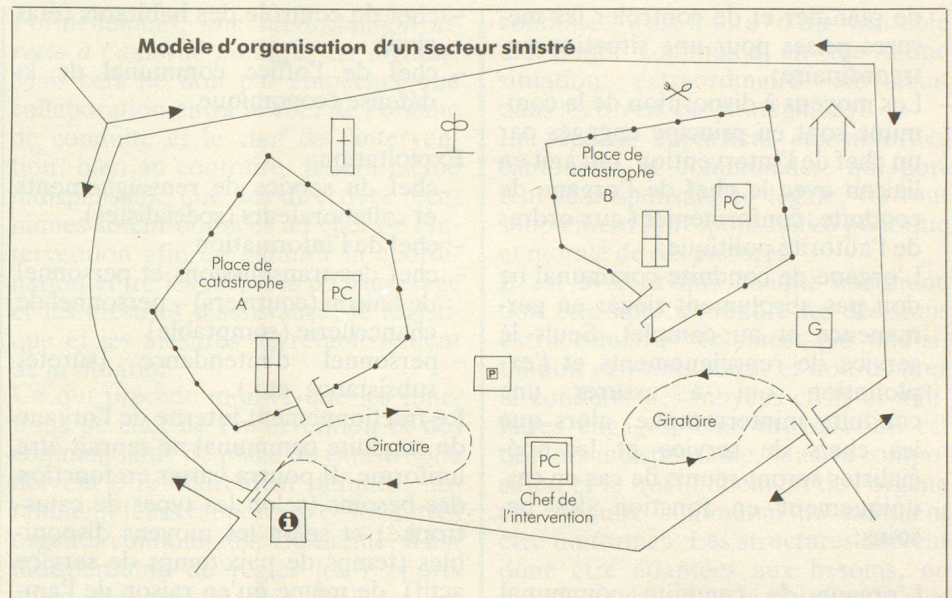
En toute logique, les tâches des autorités communales en vue d'une situation extraordinaire, sont de deux ordres:

- celles se rapportant à la préparation,
- celles concernant la conduite elle-même.

Dans ce contexte, il sied également de faire une distinction entre l'engagement survenant en temps de paix de celui du temps de service actif, c'est-à-dire dès la mobilisation de guerre de tout ou partie de l'armée et de la protection civile. Il est en effet évident que les moyens disponibles seront différents, en qualité et en quantité. En outre, les demandes d'aide militaire prendront un autre cheminement. C'est important de le savoir.

#### 3.1 Tâches préparatoires

Là encore il faut distinguer entre les activités indispensables et celles qui ne le sont pas. L'essentiel étant bien



entendu de décider qu'il faut faire quelque chose, ne serait-ce que réfléchir!

#### Mesures préparatoires indispensables

a) Le premier acte est d'apprécier la menace, c'est-à-dire les catastrophes possibles qui pourraient surgir pour la commune, aussi bien en temps de paix qu'en cas de conflit armé (la planification générale de la protection civile devrait constituer une bonne base à cet effet).

b) Ensuite, et pour autant que l'on se sente soumis à une menace quelconque, il s'agit:

- de mettre sur pied une organisation d'alarme;
- de créer une «organisation de catastrophe» chargée de coordonner et conduire l'engagement des moyens de protection, de secours et d'assistance (police, service du feu, services publics, service sanitaire, protection civile, etc.);
- de recenser les moyens publics et privés qui seraient disponibles pour la maîtrise des différents types de catastrophe... et surtout, tenir cette liste à jour;
- de déterminer le comportement que la population devrait prendre en cas d'alarme, en temps de paix comme en temps de service actif.

Il est clair que ces mesures préparatoires ne seront sérieusement entreprises et régulièrement contrôlées que si l'autorité communale désigne un responsable à cet effet.

#### Mesures souhaitables

D'autres mesures sont évidemment souhaitables, sans plus (il faut se garder de tout excès!). Par exemple:

- élaborer un règlement communal pour le cas de catastrophe ou de situations extraordinaires, le cas

échéant avec un projet de «décret déclarant l'état de catastrophe» ou «l'état d'urgence» pour la localité, en y énumérant les restrictions extraordinaires mises momentanément à la liberté individuelle;

- organiser la collaboration avec les communes voisines (aide intercommunale);
- convenir l'aide d'entreprises ou de spécialistes privés (protection C, par exemple);
- créer un poste de commandement communal, disposant de tous les moyens de transmission indispensables dans une telle situation;
- planifier l'assistance aux sans-abri et l'approvisionnement en vivres et en eau de la population et des animaux;
- instruire l'organe de conduite communal ainsi que les moyens d'engagement civils et militaires.

#### 3.2 Organe de conduite communal

De l'avis de l'Etat-major de la défense, respectivement du groupe de travail chargé de l'étude de ces problèmes, la mise en place d'un organe de conduite communal pour le cas de situations particulières (catastrophe) constitue la mesure de précaution essentielle à prendre dès le temps de paix afin d'aider les autorités politiques à faire face à leurs responsabilités. Quelques principes fondamentaux doivent être énoncés à cette occasion, avant de présenter le modèle d'un tel «état-major», soit:

- Les autorités communales gardent leurs compétences et leurs responsabilités (autorité de décision);
- L'organe de conduite communal est un appareil auxiliaire de l'autorité exécutive. Il lui incombe essentiellement de préparer, de coordonner,



- de planifier et de contrôler les mesures prises pour une situation extraordinaire;
- Les moyens à disposition de la commune sont en principe engagés par un chef de l'intervention, qui agit en liaison avec le chef de l'organe de conduite, conformément aux ordres de l'autorité politique;
- L'organe de conduite communal ne doit pas absolument siéger en permanence et au complet. Seuls le service de renseignements et l'exploitation ont à assurer une conduite ininterrompue, alors que les chefs de service et les spécialistes seront réunis de cas en cas, uniquement en fonction des besoins;
- L'organe de conduite communal doit être aussi restreint que possible, les membres étant choisis parmi les responsables de l'administration, en tenant compte de leur disponibilité en temps de service actif. Il sera constitué en fonction de l'importance de la localité, de ses caractéristiques géo-politiques et des dangers potentiels menaçant la commune;
- L'organe de conduite devrait autant que possible être constitué d'emblée en vue de la situation extraordinaire la plus grave (conflit armé), en regroupant les services devant collaborer à priori, mais sans pour cela empêcher la flexibilité permettant d'adapter les structures aux besoins effectifs du moment (système des éléments de construction).

**Structuration possible d'un organe de conduite communal** (voir ci-contre)

**Commentaire:**

**Chef:** une personnalité habituée à diriger (technique d'état-major), de préférence un membre de l'autorité politique communale.

**Membres:** chefs de service ou spécialistes des différents domaines entrant en ligne de compte pour la protection, le sauvetage ou l'assistance:

- secrétaire municipal
- chef de la police
- commandant du service du feu / chef local / spécialistes AC (ou représentants de ces services)
- chef(s) des services techniques:
  - eaux
  - égouts
  - électricité
  - gaz
  - voirie
- chef du service de la santé publique (médecin)

- chef du contrôle des habitants (état civil)
- chef de l'office communal de la défense économique

**Exploitation:**

- chef du service de renseignements et collaborateurs (spécialistes)
- chef de l'information
- chef des transmissions et personnel de liaison (courriers) - personnel de chancellerie (comptable)
- personnel d'intendance (sûreté, subsistance, etc.).

Le fractionnement interne de l'organe de conduite communal ne saurait être uniforme. Il pourra varier en fonction des besoins (selon les types de catastrophe) et selon les moyens disponibles (temps de paix/temps de service actif), de même qu'en raison de l'ampleur de la catastrophe (genre et durée des secours).

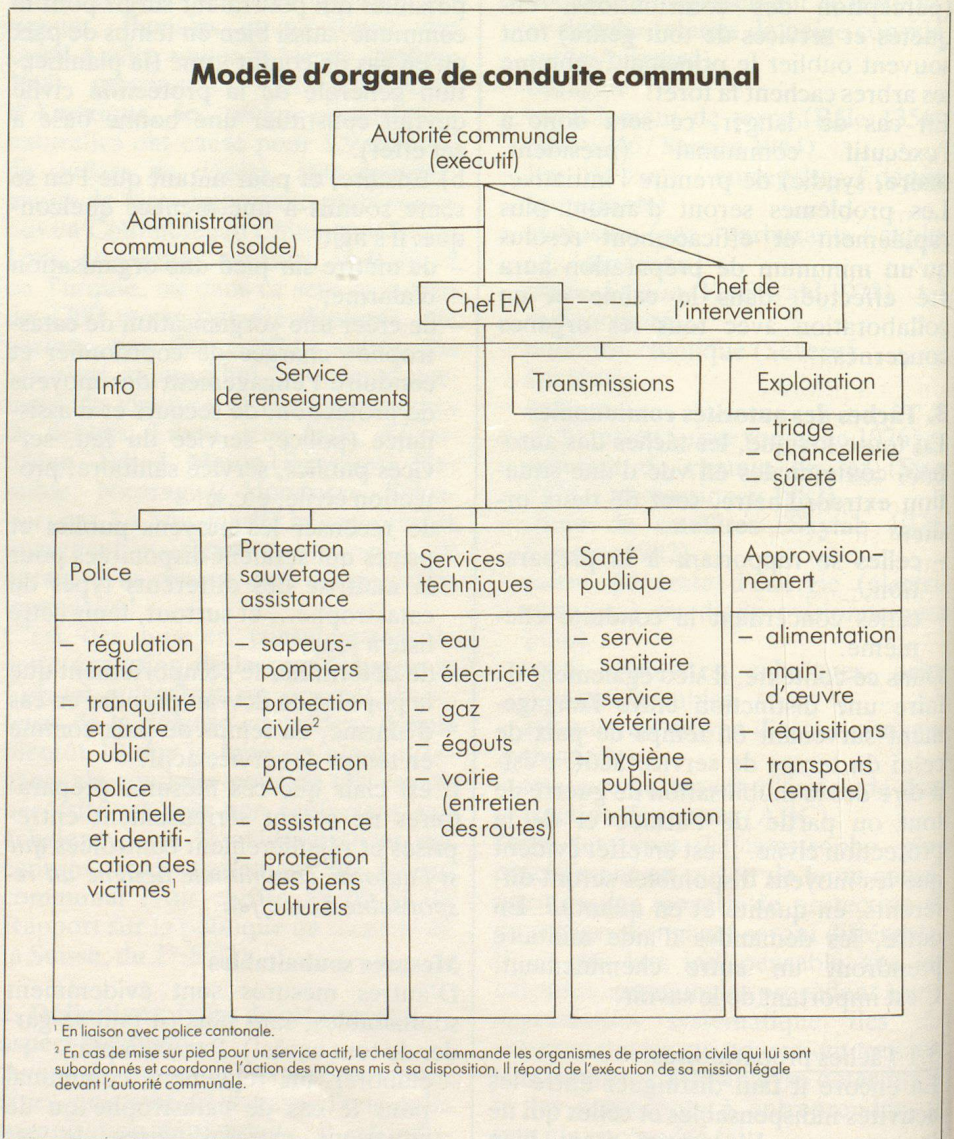
Pour les communes numériquement peu importantes, il suffira de renforcer l'autorité exécutive des spécialistes indispensables (police, service du feu, protection civile, médecin, protection AC, etc.). La fonction de chef d'état-

major sera simplement exercée par le président (maire/syndic), donc sans modification profonde de la direction normale du temps de paix, à l'exception du service de renseignements qui doit absolument être mis en place.

**4. La conduite en cas de catastrophe**

L'engagement des moyens de protection et de sauvetage ne doit en principe pas être confié à l'organe communal de conduite, mais à un chef de l'intervention. De même, les différentes places de catastrophe seront placées sous l'autorité de responsables particuliers (*commandants de la place sinistrée*), eux-mêmes subordonnés au chef de l'intervention. Leur tâche est de diriger l'engagement des moyens et de maintenir l'ordre et la discipline dans le secteur attribué, conformément à une technique de conduite bien rodée.

L'aide-mémoire pour le cas de catastrophe comporte un chapitre entier à ce sujet, aux fins d'instruction. Nous nous limitons à rappeler le schéma d'organisation d'un secteur sinistré (voir page 49), avec:





- le bouclage extérieur du secteur sinistré, dirigé par le chef de l'intervention (avec son propre PC/EM);
- les différentes places sinistrées (nettement délimitées et bouclées), chacune placée sous les ordres d'un commandant compétent (avec son PC respectif);
- le centre d'information et de renseignements, situé près d'une porte d'accès, où les représentants de la presse seront accueillis par une personne qualifiée et éventuellement conduits sur les lieux des secours (et non pas laissés libres dans le terrain);
- les différents dépôts: matériel, sans-abri, postes sanitaires, morgue (identification), etc.;
- la place d'atterrissage pour hélicoptère.

Il apparaît évident que l'infrastructure et les moyens non engagés dans le secteur de catastrophe, ainsi que les mesures d'assistance puis de rétablissement de la situation peuvent rester sous la direction des chefs de service normalement compétents (administration communale), la coordination étant assumée par l'organe de conduite communal.

En revanche, on peut se demander si le chef de l'intervention doit ou non être désigné à l'avance dans le cadre de l'organisation pour une situation de nécessité. Selon la nature de l'événement, ce pourra être le chef de la police, le cdt du service du feu (chef local) ou une autre personnalité compétente, ce qui parle en faveur d'une nomination de cas en cas. En temps de service actif, ces fonctions incomberaient à priori aux cadres de la protection civile (chef local).

De même, on peut également épiloguer sur la subordination du chef de l'intervention. Doit-il être directement subordonné à l'autorité politique ou au chef de l'organe de conduite communal?

Formellement, *une subordination directe à l'autorité politique est logique*. Mais cela ne doit pas empêcher une collaboration entre le chef de l'organe de conduite et le chef de l'intervention, bien au contraire. Il sera même indispensable que des directives techniques soient données au chef de l'intervention afin de garantir la coordination entre les mesures de sauvetage et les mesures d'assistance, la logistique et les mesures de rétablissement de la situation.

Ce qui précède montre que les fonctions de chef de l'intervention et des commandants de place de catastrophe doivent être clairement définies, notamment leurs rapports avec les autres organes communaux. De même, il est indispensable de régler les rapports entre les responsables civils et les commandants des formations militaires qui auraient été mises à disposition des autorités civiles. Fort heureusement, ce point est aujourd'hui bien connu et les principes dûment arrêtés par des instructions du Département militaire fédéral.

Pour terminer ce chapitre de la conduite, rappelons qu'il est vital en cas de catastrophe d'agir rapidement, selon des priorités fixées avec détermination.

#### Le facteur temps est essentiel

Après une sérieuse appréciation de la situation, il conviendra de décider sans hésitation des mesures à prendre:

- immédiatement
- plus tard
- beaucoup plus tard (et peut-être jamais)

C'est à cela qu'on reconnaîtra le grand chef!

#### 5. Conclusion

Un élément demeure fondamental dans ce contexte, celui de la mesure. Les communes de Suisse doivent-elles toutes disposer d'un organe de

conduite, c'est-à-dire d'un véritable état-major communal en vue d'une situation extraordinaire survenant dans les divers cas stratégiques?

La réponse appartient aux autorités cantonales et communales, qui portent la responsabilité légale, ou tout simplement la responsabilité politique et morale de ces mesures.

Il est évident que chaque commune doit être apte à prendre les décisions extraordinaires réclamées par une situation extraordinaire, et doit assurer la conduite des moyens civils et militaires engagés. Une organisation est dès lors indispensable. Mais la composition et le fractionnement de l'organe de conduite communal ne sauraient être uniformes. Les structures doivent donc être adaptées aux besoins, en prévoyant d'emblée la situation la plus grave, mais en permettant une flexibilité aussi grande que possible.

De l'avis général, seules les communes numériquement importantes, c'est-à-dire les villes (donc plus de 10000 habitants) devraient disposer d'un véritable état-major, fractionné en groupes ou sections à l'image d'un état-major militaire. Pour les communes moins importantes, un renforcement de l'exécutif par les spécialistes indispensables devrait suffire. Il importe toutefois ici également de ne pas sacrifier à l'improvisation et à la chance, en déterminant à l'avance les responsabilités et les compétences (cahiers des charges) et en prévoyant les divers chefs d'intervention entrant en ligne de compte. La nomination d'une personne officiellement responsable des affaires de défense (préparation, conservation et mise à jour des documents, etc.) et de la collaboration avec l'armée est le minimum que chaque commune devrait fournir. Beaucoup l'ont fait ou sont en train de le faire. Il convient de les en féliciter et les encourager.

Pour prévenir des dégâts d'eau onéreux:

## Déshumidificateurs

Gamme étendue d'appareils efficaces, d'un emploi très varié - caves, entrepôts, habitations, installations de protection civile, etc. Exploitation entièrement automatique, consommation d'énergie minime. Demandez-nous la documentation détaillée.

Krüger + Co.  
1010 Lausanne, Tél. 021 32 92 90  
Succursales: Münsingen BE,  
Hofstetten SO, Degersheim SG,  
Dielsdorf ZH, Gordola TI

**KRÜGER**