

# FEUILLE FÉDÉRALE

108<sup>e</sup> année

Berne, le 24 mai 1956

Volume I

---

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;  
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement  
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

---

7152

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté insérant dans la constitution un article 22 bis sur la protection des civils

(Du 15 mai 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral instituant une base constitutionnelle spéciale pour la protection des civils.

#### I

Celui qui se souvient des expériences de la guerre et suit avec sérieux le développement de la technique dans le domaine des armements doit voir clairement que la guerre ne peut plus être l'affaire de l'armée seulement, mais qu'elle touche le peuple tout entier. Ce fait montre qu'il faut une préparation économique à la guerre et une organisation spéciale de l'économie de guerre. Mais il révèle aussi, tout particulièrement, qu'il est nécessaire de prendre, déjà durant la paix, les mesures qui permettraient de protéger à temps la population suisse et ses biens contre les conséquences de faits de guerre, en tant que l'armée ne pourrait suffire à cette tâche. L'armée et la population civile font partie du même tout. Elles ont besoin l'une de l'autre. Le moment est venu d'asseoir la protection des civils sur une base juridique répondant aux données de l'expérience et aux conceptions nouvelles. Point n'est besoin, croyons-nous, d'insister, à l'heure qu'il est, sur la nécessité de la protection des civils. Il y a longtemps d'ailleurs qu'on travaille à l'établissement de la nouvelle législation.

Le 22 novembre 1955, nous avons autorisé le département de justice et police à transmettre, pour avis, son avant-projet de loi sur la protection des civils aux gouvernements cantonaux et aux associations intéressées. Ce projet fut également remis à la presse après un exposé oral.

L'avant-projet du département se fonde, dans son préambule, sur l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution, ainsi que sur l'article 64bis pour les dispositions pénales.

Les avis des gouvernements cantonaux et des associations peuvent être classés en quatre groupes:

*1. Ne se sont pas exprimés sur la base constitutionnelle:*

- a. 17 cantons: Zurich, Lucerne, Uri, Unterwald-le-Bas, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rh.-Ext., Appenzell Rh.-Int., Saint-Gall, Grisons, Tessin, Valais, Neuchâtel et Genève.
- b. Les associations suivantes: l'alliance de sociétés féminines suisses, la société d'utilité publique des femmes suisses, l'association des établissements suisses pour malades, le secrétariat général des institutions du corps médical suisse, l'association pour le droit constitutionnel et les droits individuels, ainsi que la Croix-Rouge suisse.

Au nombre des *partis politiques*, seul le parti socialiste suisse s'est intéressé au projet. Il renonça cependant à exprimer un avis en déclarant vouloir laisser à son groupe à l'Assemblée fédérale le soin de se prononcer.

*2. Ont expressément jugé la base constitutionnelle suffisante:*

Les cantons d'Unterwald-le-Haut et de Glaris.

La commission fédérale de protection antiaérienne estimait aussi, à l'époque, que la base constitutionnelle était suffisante. Le procès-verbal de sa séance du 20 janvier 1955 contient ce qui suit (p. 2/3):

*«Question de la base constitutionnelle.*

Après avoir examiné attentivement la situation et pris connaissance de la manière de voir des représentantes des associations féminines, la commission unanime déclare que, étant données les circonstances, les bases juridiques sur lesquelles se fonde le projet de loi peuvent être considérées comme *suffisantes.*»

3. La base constitutionnelle est qualifiée de suffisante, mais avec la remarque qu'une *disposition constitutionnelle spéciale* serait désirable ou indiquée:

C'est dans ce sens que se sont exprimés les cantons de Berne, Argovie et Thurgovie, de même que l'union des villes suisses et l'union des centrales suisses d'électricité. L'union suisse pour la protection des civils se demande si un article constitutionnel ne devrait pas être présenté simultanément.

4. La base constitutionnelle fait défaut et devrait être instituée par une adjonction dans la constitution :

Tel est l'avis exprimé par

- a. Les cantons de Schwyz, Bâle-Ville et Vaud ;
- b. Le délégué à la défense nationale économique, le directeur F. Humler ;
- c. La ligue suisse des femmes catholiques, l'union civique des femmes catholiques suisses, ainsi que le comité d'action pour un parlement zurichois de la paix.

*Ad a.* Le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville déclare que les «nouvelles conceptions en matière de droit public» ne permettent pas de se fonder sur l'article 85 de la constitution. Il annonce en outre que la «communauté politique de travail des associations féminines bâloises» lui a adressé une requête dans laquelle elle exprime des doutes, en tant qu'il s'agit des femmes, sur la constitutionnalité de la loi.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a voué au problème une attention particulière. Il a demandé un avis de droit à M. Marcel Bridel, professeur à l'université de Lausanne, qui a conclu que l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution n'offre pas une base juridique pour une loi sur la protection des civils, tandis que l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa («les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération»), en contient une suffisante. Même si, d'une façon générale, le Conseil d'Etat vaudois se rallie à cet avis de droit (en tout cas lorsqu'il se refuse d'admettre la base constitutionnelle sur laquelle se fonde l'avant-projet), il hésite pourtant à considérer l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, comme une disposition portant sur l'ensemble de la défense nationale et conclut qu'il serait indiqué, pour mettre les choses au clair, d'ajouter un nouvel article à la constitution.

*Ad b.* Le délégué à la défense nationale économique signale que l'on envisageait, au début, de fonder la loi concernant la préparation de la défense nationale économique sur l'article 85 de la constitution, mais que plusieurs professeurs de droit ayant exprimé un avis contraire, notamment MM. Giacometti, Hans Huber, Marti et Scherrer-Bâle, cette base juridique fut abandonnée. Sur quoi le délégué expose ce qui suit : «L'argument concernant l'urgence, qui serait probablement invoqué contre la revision partielle de la constitution, n'est pas pertinent ; en effet, depuis que le projet de loi sur la protection des civils est en préparation, la revision constitutionnelle aurait pu avoir lieu depuis longtemps, d'autant plus qu'elle n'aurait guère rencontré d'opposition sérieuse.»

*Ad c.* En ce qui concerne les avis exprimés par les deux associations féminines catholiques, nous aimerions tout d'abord citer la déclaration faite par la représentante de l'alliance de sociétés féminines suisses dans la commission fédérale de protection antiaérienne, lors de la séance du 20 jan-

vier 1955, à la suite de la discussion sur la base constitutionnelle (cf. ch. 2, ci-dessus). M<sup>me</sup> Hildegard Bürgin-Kreis, à Bâle, déclara ce qui suit, selon le procès-verbal de la commission (p. 3):

«On serait plus à l'aise si une disposition constitutionnelle donnait à la Confédération la compétence de légiférer dans tout le domaine de la protection des civils. Etant donné cependant qu'une législation est maintenant nécessaire, je ne voudrais pas, en dépit de sérieuses hésitations, faire acte d'opposition. Je reconnais que nous nous trouvons ici en face d'une sorte d'état de nécessité et que l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution doit servir à remédier à la lacune. Mieux vaudrait toutefois que cette dernière fût comblée. Cela vaut particulièrement pour l'article 8 de l'avant-projet concernant l'obligation du service de protection pour les femmes.»

Dans un article intitulé *Um die Verfassungsgrundlage einer Zivilschutzgesetzgebung des Bundes* (*Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 56<sup>e</sup> année — 1955, nos 13/14, p. 281 s., et n<sup>o</sup> 16, p. 345 s.), M<sup>me</sup> Bürgin exposait plus tard qu'une base constitutionnelle doit encore être créée.

La ligue suisse des femmes catholiques, de même que l'union civique des femmes catholiques suisses, se réfèrent toutes deux à la manière de voir de M<sup>me</sup> Bürgin. Elles se demandent si la protection des civils pourrait être fondée sur les articles constitutionnels relatifs à l'armée. Toutes deux répondent négativement à cette question; l'union civique des femmes catholiques suisses allègue encore que seul tout Suisse est tenu au service militaire et non pas toute Suisse.

## II

Rappelons aussi quelle est l'attitude de la presse au sujet de la question constitutionnelle.

Un seul organe s'est prononcé d'une façon positive. Il déclare que l'on ne peut pas simplement étendre par analogie la portée des articles constitutionnels relatifs à l'armée, parce que les affaires militaires relevaient antérieurement des cantons et qu'elles ont dû être transférées à la Confédération.

Selon certains articles parus dans la presse, la base juridique pour une loi sur la protection des civils fait défaut, ou bien elle est complètement insuffisante ou encore très discutable. D'autres articles expriment des doutes quant à la possibilité de fonder la loi sur l'article 85 de la constitution et font remarquer que ce ne serait pas perdre de temps que de créer une base constitutionnelle. Ces opinions se répartissent uniformément sur toutes les régions du pays.

## III

Nous tenons à dire que nous n'entendons nullement nous départir de notre manière de voir selon laquelle l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution forme une base juridique suffisante pour édicter une loi sur la protection des civils. Si nous vous soumettons néanmoins un projet d'article constitutionnel spécial, nous le faisons en raison des considérations ci-après.

Le même texte constitutionnel ne saurait naturellement tantôt donner la compétence d'édicter des lois, tantôt porter uniquement sur la répartition des attributions, selon la situation politique. Si nous considérons que l'article 85 de la constitution offre une base suffisante pour une loi sur la protection des civils, ce n'est pas seulement parce que Burckhardt déclare dans son commentaire (p. 678) que le chiffre 6 de l'article 85 contient en tout cas une compétence d'ordre matériel. C'est aussi et surtout parce que la pratique constante de l'Assemblée fédérale a admis cette disposition comme base matérielle pour toute une série d'actes législatifs de portée générale et s'est fondée sur elle pour édicter non seulement des arrêtés, mais aussi des lois. Nous citons les suivants :

1. L'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 sur la défense passive de la population civile contre les attaques aériennes (RS 5, 451);
2. L'arrêté fédéral du 18 mars 1937 concernant les régions fortifiées (RS 5, 572);
3. La loi fédérale du 1<sup>er</sup> avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables (RS 10, 777; actuellement remplacée par la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, qui est fondée sur les articles relatifs au domaine économique);
4. La loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires, qui se fonde non seulement sur l'article 85, chiffre 6, de la constitution, mais aussi sur l'article 20 (RO 1950, II, 1519);
5. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 concernant les constructions de protection antiaérienne (RO 1951, 467);
6. L'arrêté fédéral du 12 avril 1951 sur le programme d'armement (RO 1951, 365), qui a été pris en vertu des chiffres 2 et 6 de l'article 85 de la constitution, ainsi que de l'article 20;
7. L'arrêté fédéral du 28 mars 1952 concernant la construction d'abris antiaériens dans les bâtiments existants (FF 1952, I, 635), qui a été rejeté en votation populaire du 5 octobre 1952 et se fondait sur l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution.

On peut ainsi fort bien admettre que l'article 85 offre par lui-même une base constitutionnelle suffisante pour une loi sur la protection des civils. Comme des personnes dont l'avis a du poids ont exprimé des doutes

à ce sujet, nous considérons cependant qu'il est indiqué d'asseoir sur une base constitutionnelle spéciale les mesures à prendre en vue de protéger les civils contre les conséquences de faits de guerre. L'existence de cette base permettrait de rallier les partisans de la protection des civils qui pourraient avoir des craintes d'ordre constitutionnel si l'on se bornait à adopter une loi.

Avec l'armée et les mesures de précaution économique, la protection des civils constituera, non pas seulement pour le présent mais aussi pour l'avenir, un des trois piliers de notre défense nationale. C'est pourquoi il serait indiqué, par un article constitutionnel spécial, de prévoir que la Confédération est compétente pour légiférer en matière de protection des civils, en plus des attributions que lui assignent les articles constitutionnels relatifs à l'armée (art. 18 s.) et de la compétence, expressément prévue, de prendre des mesures de précaution en vue du temps de guerre (art. 31, 3<sup>e</sup> al., lettre e).

Ce mode de procéder réduirait à néant l'argument des adversaires d'une loi sur la protection des civils, qui prétendent, en dépit du fait que la loi serait soumise au referendum facultatif, que les autorités fédérales appréhendent un scrutin populaire et voudraient par conséquent éviter une votation obligatoire du peuple et des cantons sur un article constitutionnel. Le Conseil fédéral a confiance en la clairvoyance du corps électoral et en sa ferme volonté de soutenir aussi cette forme de la défense nationale.

#### IV

Puisque nous vous proposons de compléter la constitution, nous devons nous demander où doit être insérée la nouvelle disposition et quel doit être son contenu.

a. Pour ce qui est de la *place à lui attribuer*, nous estimons qu'il conviendrait d'insérer l'article sur la protection des civils immédiatement après les articles relatifs à l'armée. C'est pourquoi nous vous proposons de faire de la nouvelle disposition l'article 22*bis* de la constitution.

b. Pour ce qui est du contenu, il nous paraît indiqué de fixer premièrement ce qu'on entend par protection des civils. Sans doute l'expression de «protection des civils» a-t-elle obtenu rapidement droit de cité depuis que les anciennes troupes de protection antiaérienne ont été transférées dans l'armée. Mais une définition légale fait jusqu'à présent défaut. Il sied notamment de faire la distinction avec les mesures militaires qui sont prises pour notre défense nationale et, dans ce sens aussi, pour les civils, et de déclarer expressément qu'il s'agit ici de mesures à prendre par les autorités civiles. Nous nous sommes demandé si les mesures à prendre pour protéger

les collections d'œuvres d'art devaient être expressément mentionnées. Il ne semble pas que cela soit nécessaire, puisque la disposition proposée mentionne non seulement la protection de la population mais aussi celle de ses biens. Or il est clair que le mot « biens » s'applique non seulement à ce qui sert aux besoins quotidiens, mais aussi aux richesses d'ordre culturel de toute sorte. Pour qu'on ne reproche pas plus tard à la loi de déborder sa base constitutionnelle, il convient en outre que l'article constitutionnel mentionne non seulement les conséquences de faits de guerre qui doivent être empêchées ou tout au moins atténuées, mais également celles de catastrophes naturelles (avalanches, hautes eaux). Il ne serait certes pas raisonnable de créer et d'instruire des organismes de secours, puis de renoncer à leur emploi parce que la détresse ne serait pas due à un fait de guerre alors que les forces ordinaires de secours (sapeurs-pompiers et samaritains) ne suffiraient pas pour apporter rapidement et efficacement une première aide. C'est dans ce sens que la compétence d'édicter une loi doit être expressément attribuée à la Confédération.

Deuxièmement, il faut prescrire que la Confédération collaborera avec les cantons, mais que la haute surveillance doit lui être réservée pour assurer la coordination nécessaire entre l'armée, la protection des civils et la défense nationale économique.

Troisièmement, il paraît indiqué de prévoir déjà dans la constitution que la Confédération versera des subsides pour les mesures déclarées obligatoires, comme aussi pour les mesures exécutées volontairement (par ex. des abris antiaériens construits de plein gré).

On a souvent prétendu que la protection des civils pourrait entraîner, comme le service militaire, l'obligation d'exposer sa vie et que le peuple doit par conséquent pouvoir aussi dire son mot sur la fixation des limites d'âge (déjà controversée aujourd'hui). Or les électeurs bénéficieront d'une plus large garantie si l'article constitutionnel prescrit que l'obligation du service de protection peut être uniquement fixée par une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, c'est-à-dire par des actes législatifs soumis au referendum, et qu'elle ne peut pas être réglée d'une autre manière, notamment par une ordonnance du Conseil fédéral.

C'est au législateur qu'il appartiendra de décider si les femmes devront être admises comme volontaires ou si elles seront tenues d'accomplir certains services (par ex. la défense des immeubles). Nous renonçons à régler cette question dans la disposition constitutionnelle. Point n'est besoin de dire que le législateur pourra obliger les femmes à un service de protection. Cette compétence lui sera conférée si la législation en matière de protection des civils est déclarée du domaine de la Confédération. Quant à savoir dans quelle mesure il devra être fait usage de cette compétence, c'est là une question qui reste ouverte et sera réglée par la loi.

Nous pensons pouvoir admettre que les délibérations concernant le nouvel article constitutionnel n'exigeront pas un temps considérable. Après l'adoption du projet par les deux conseils, aucun délai référendaire ne commence à courir, de sorte que la votation obligatoire du peuple et des cantons pourra avoir lieu sans retard. Entre-temps, les travaux relatifs à l'élaboration d'une loi sur la protection des civils ne seront pas suspendus, mais poursuivis.

En vous recommandant d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 15 mai 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**Feldmann**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**



(Projet)

## ARRÊTÉ FÉDÉRAL

insérant

### dans la constitution fédérale un article 22 bis sur la protection des civils

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 84, 85, chiffre 14, et 118 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 15 mai 1956,

*arrête:*

#### I

La constitution fédérale est complétée par la disposition suivante:

#### *Art. 22 bis*

<sup>1</sup> La législation sur la protection des civils est du domaine de la Confédération. Cette protection embrasse les mesures civiles à prendre pour protéger et secourir la population et protéger ses biens, sous la forme de dispositions propres à prévenir ou à atténuer les conséquences des faits de guerre. Les organismes de la protection des civils peuvent aussi être appelés à participer aux premiers secours en cas de catastrophes.

<sup>2</sup> La Confédération prend ces mesures, après avoir entendu les cantons, qui sont chargés de les exécuter sous sa haute surveillance.

<sup>3</sup> La loi fixe les subsides que la Confédération verse pour les frais d'exécution des mesures obligatoires. Elle peut aussi prévoir des subsides pour les dépenses résultant de mesures volontaires.

<sup>4</sup> L'obligation du service de protection ne peut être établie que sous la forme d'une loi ou d'un arrêté pour lequel le vote du peuple peut être demandé.

#### II

<sup>1</sup> Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté  
insérant dans la constitution un article 22 bis sur la protection des civils (Du 15 mai 1956)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7152
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.05.1956
Date	
Data	
Seite	1105-1113
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 262

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.