

<b>Zeitschrift:</b>	Revue Militaire Suisse
<b>Herausgeber:</b>	Association de la Revue Militaire Suisse
<b>Band:</b>	137 (1992)
<b>Heft:</b>	12
<b>Artikel:</b>	La conduite en situations extraordinaires dans un Etat fédéral
<b>Autor:</b>	Dübi, Jean
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-345246">https://doi.org/10.5169/seals-345246</a>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.01.2026

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

# ***La conduite en situations extraordinaires dans un Etat fédéral***

Par le colonel Jean Dübi

S'il est vrai que les structures fédéralistes et les institutions de la démocratie directe compliquent la préparation et la conduite des mesures de protection et de défense, ne serait-ce que par les lenteurs qui en découlent et la multiplicité des organes décisionnaires, il convient de constater aussi que ce système constitue une force, dont il faut tirer profit. En effet, grâce au réseau serré d'organisations et d'éléments géographiquement distincts, répartis sur l'ensemble du territoire et généralement interconnectés, la Suisse dispose d'un instrument solide et efficace. Notre conception de la défense générale postule que chacun d'eux soit apte à fonctionner, aussi bien comme partie de l'ensemble que comme élément indépendant et décentralisé. De fait, la Confédération helvétique est conçue à trois, voire quatre niveaux, puisque les structures vont du citoyen à l'Etat fédéral, en passant par les communes et les cantons, parfois avec leurs districts ou régions. Ce schéma politique donne l'image des structures de conduite en situations extraordinaires.

La condition est évidemment que la coopération entre les éléments civils et

militaires, à tous les niveaux, soit organisée et assurée concrètement par des réseaux de transmission fiables et des responsables compétents et exercés.

Ajoutons que le rapport gouvernemental sur la politique de sécurité de la Suisse du 23 juin 1973, récemment remplacé par celui du 1er octobre 1990, élève quasiment en dogme la règle que les principes de conduite éprouvés ne sauraient a priori être remis en cause et qu'il importe de conserver un appareil de conduite conforme au principe de la proportionnalité, permettant au gouvernement et au Parlement d'assumer leurs responsabilités en matière de politique de sécurité, dans le respect des compétences démocratiques. Cela revient à prôner les principes de la primauté de la démocratie et de l'autorité politique, fondement de notre système de défense générale. La conduite en situations extraordinaires est dès lors fondée sur les principes de légalité et de subsidiarité, mais sans exclure le recours au droit de nécessité lorsque l'intérêt général l'exige, afin d'assurer la survie de l'Etat, des institutions et des citoyens.

Cette philosophie est expressément ancrée dans le

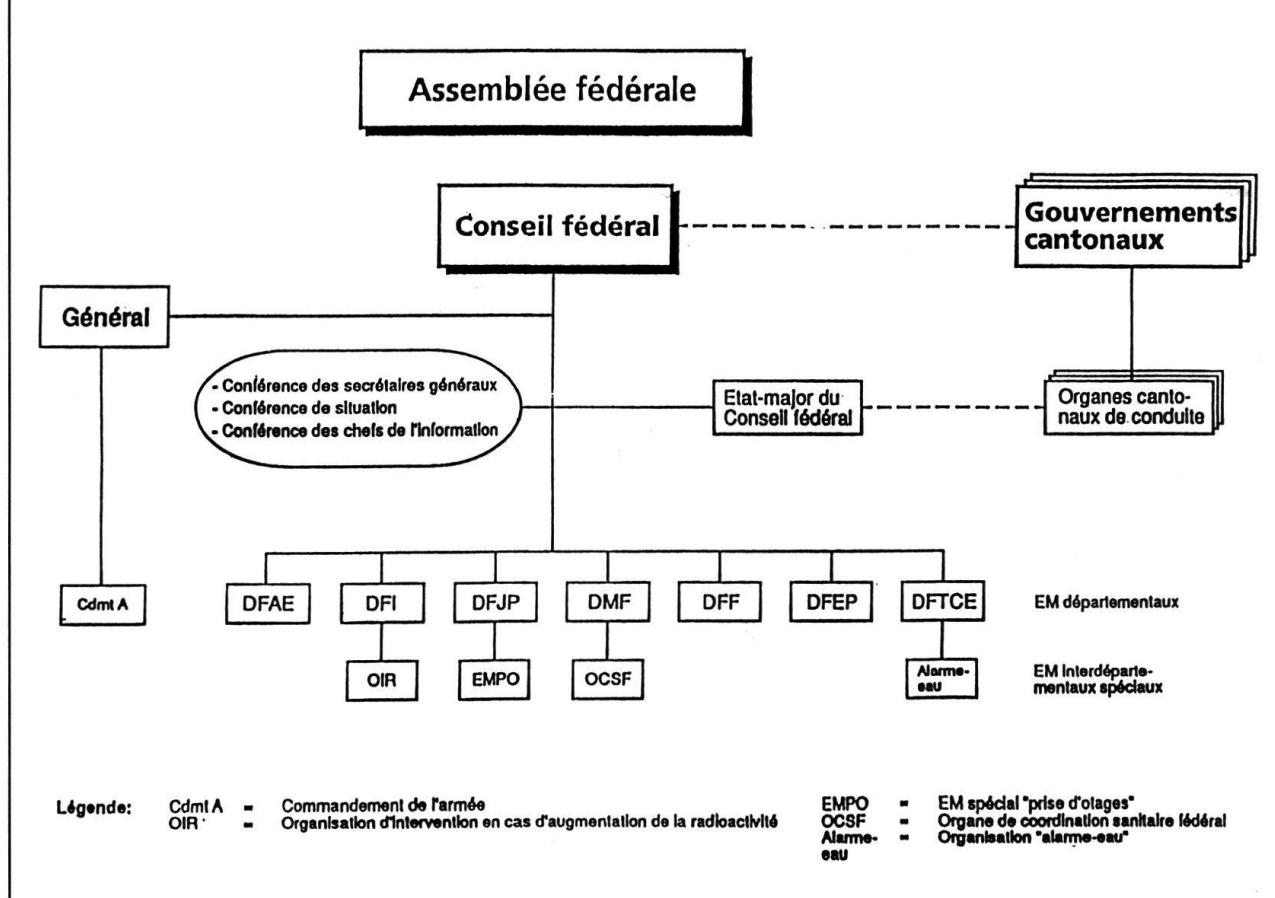
*Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990*, qui a été approuvé à la quasi unanimité par l'Assemblée fédérale. Il y est en effet stipulé que «Les structures, fonctions et procédures utilisées en situation normale (paix) restent en principe les mêmes en situations extraordinaires. Lors du passage d'une situation à l'autre, les structures de conduite sont resserrées et éventuellement complétées, alors que les procédures sont simplifiées et abrégées par souci de rapidité.»

## **1. La conduite au niveau fédéral**

Principe fondamental déjà relevé, le Conseil fédéral demeure l'autorité directoire suprême en situation extraordinaire comme en situation normale, cela même lorsque l'armée est mobilisée pour faire face à une menace de nature militaire.

Le maintien de l'activité gouvernementale aux fins d'assurer la conduite de la politique de sécurité et de la défense générale exige non seulement une préparation juridique, mais également structurelle et matérielle. Dans ce contexte,

## Aperçu de la structure de conduite en situation extraordinaire



une organisation de conduite particulière a été mise en place, comme c'est d'ailleurs le cas dans chaque Etat. Il importe, en effet, de pouvoir œuvrer en toute sécurité, avec l'aide de collaborateurs qualifiés, de disposer de l'infrastructure nécessaire (PC protégé) et, paramètre essentiel, d'un système de transmission fiable assurant la liaison avec les Etats confédérés, les institutions fédérales décentralisées, l'économie, les représentations diplomatiques à l'étranger et, bien entendu, le commandement de l'armée.

La structure de conduite en situation extraordinaire,

longtemps classifiée «secret défense», a été fort heureusement publiée depuis peu, ce qui permet de la présenter en détail. Elle comprend des états-majors supradépartementaux, interdépartementaux et départementaux, en parallèle avec la structure de conduite militaire.

L'organigramme figure dans le *Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse* du 1<sup>er</sup> octobre 1990 :

a) Au niveau supradépartemental, le gouvernement dispose de

– L'Etat-major du Conseil fédéral, formé du personnel

de la Chancellerie fédérale et de l'Office central de la défense, avec un renforcement de spécialistes engagés au titre de service militaire.

– La Conférence élargie des secrétaires généraux, ce qui correspond à l'Etat-major de la défense, chargé de la coordination des mesures en temps de paix.

– La Conférence de situation, chargée de l'analyse de la situation stratégique et de la coordination des services de renseignements.

– la Conférence des chefs de l'information, chargée de la coordination de ce do-

maine important de la conduite; elle comprend des représentants de tous les départements ainsi que du porte-parole de l'armée.

b) Au niveau interdépartemental, différentes organisations d'intervention, permettant de faire face à des situations de crise spécifiques et à des problèmes spéciaux (stratégies indirectes, terrorisme international, catastrophes d'origine technique) ont été mises en place :

– Organisation de l'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité, rattachée au Département de l'intérieur, du fait que celui-ci dispose de l'élément essentiel dans ce domaine.

l’Institut national de météorologie.

– Etat-major spécial «Prise d'otages», logiquement rattaché au Département de justice et police.

– Organe de coordination sanitaire fédéral, rattaché au Département militaire, sous le direction du médecin en chef, puisque seul l'engagement de l'armée permet un renforcement au niveau national.

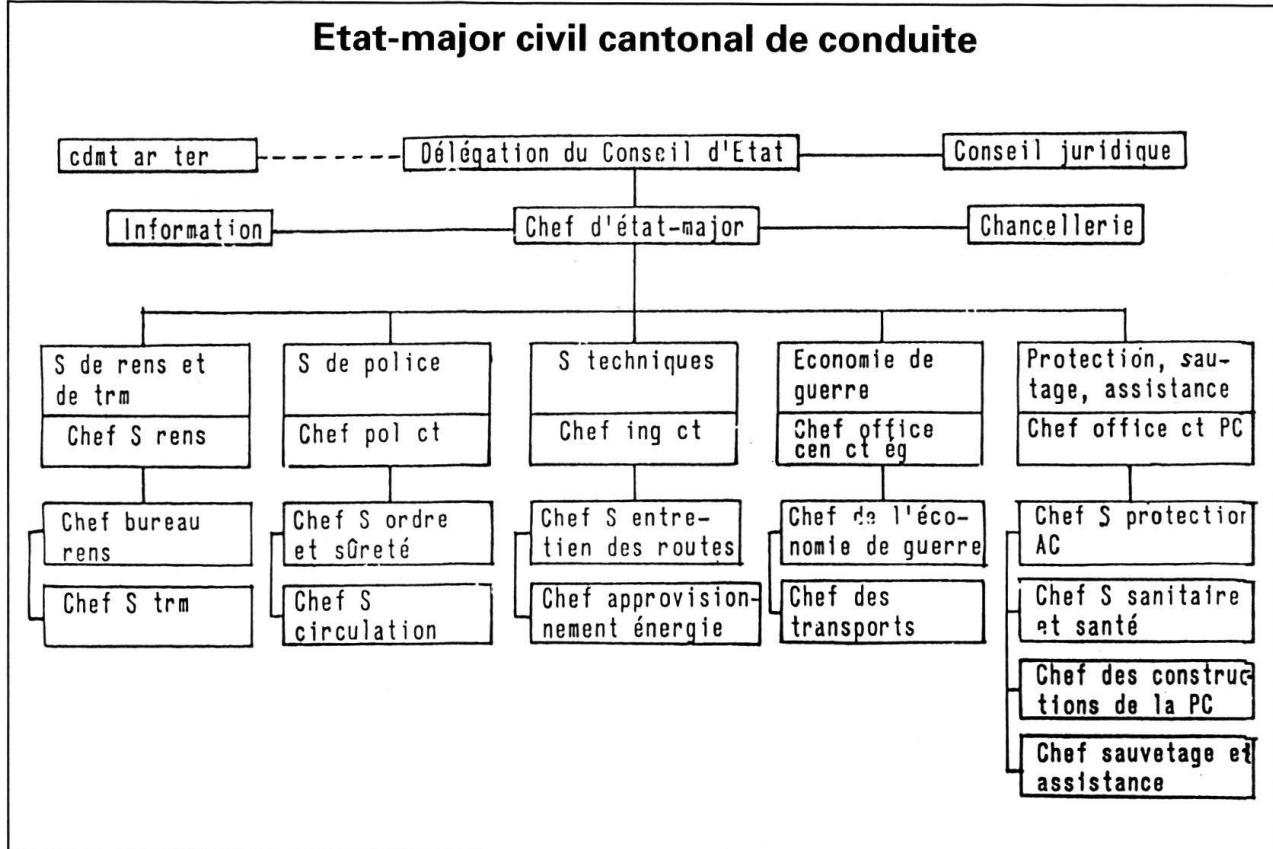
– Organisation «Alarme-eau», destinée essentiellement à coordonner les mesures de prévention et de protection en cas de menace sur le plan hydrologique (quelque 60 barrages construits dans les vallées alpines). Cet état-major est

rattaché au Département des transports, communications et de l'énergie.

c) Au niveau départemental, chaque département dispose d'un état-major spécifique, constitué en fonction des tâches légalement attribuées et des besoins du conseiller fédéral (ministre), qui aura évidemment à assumer en plus la conduite de la politique de sécurité en général, voire à présider le collège gouvernemental.

L'Etat-major du Conseil fédéral, ainsi que la Conférence élargie des secrétaires généraux sont dirigés par le Chancelier de la Confédération; la Conférence de situation est présidée par le directeur de l'Office

## **Etat-major civil cantonal de conduite**

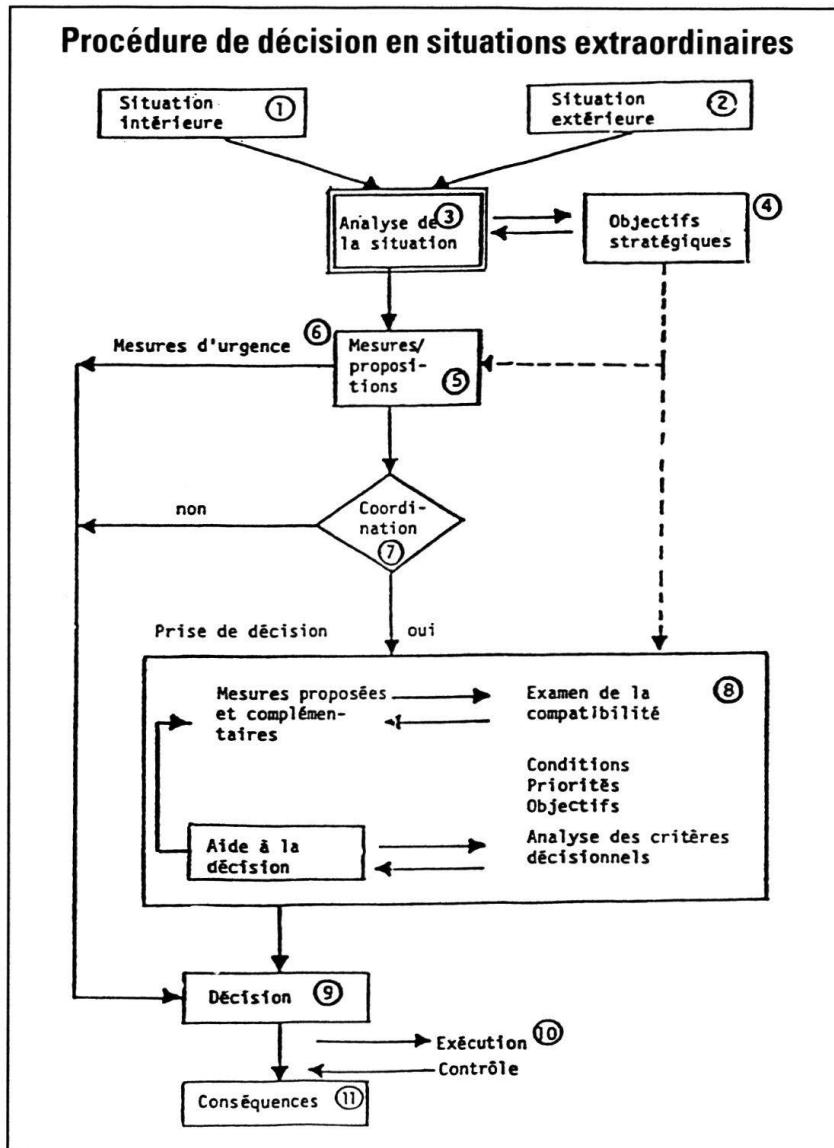


central de la défense et la Conférence des chefs de l'information par l'un des deux vice-chanceliers, alors que les états-majors départementaux le sont par les secrétaires généraux des départements. Les organes de conduite spécialisés (états-majors interdépartementaux) sont dirigés par des technocrates.

Une telle organisation semble compliquée, lourde, voire inopérante. L'expérience permet d'affirmer le contraire. Ces structures fonctionnent bien du fait qu'elles sont régulièrement exercées, mais surtout parce que les différents organes comprennent des personnes, qui assument professionnellement des responsabilités similaires, qui se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble. Cela exige pourtant, plus qu'ailleurs, le sens de l'intérêt supérieur, la volonté de coopérer et de la discipline intellectuelle!

## 2. La conduite aux niveaux cantonal et communal

Le système fédéraliste de la Suisse accorde un rôle important aux vingt-six Etats confédérés. Dans les limites de leur souveraineté et des tâches de politique de sécurité qui leur sont attribuées, il incombe aux cantons de planifier, de préparer et de mettre en œuvre les mesures propres à maîtriser des situations extraordinaires. En cas de paralysie ou de disparition de l'autorité fédérale, il leur



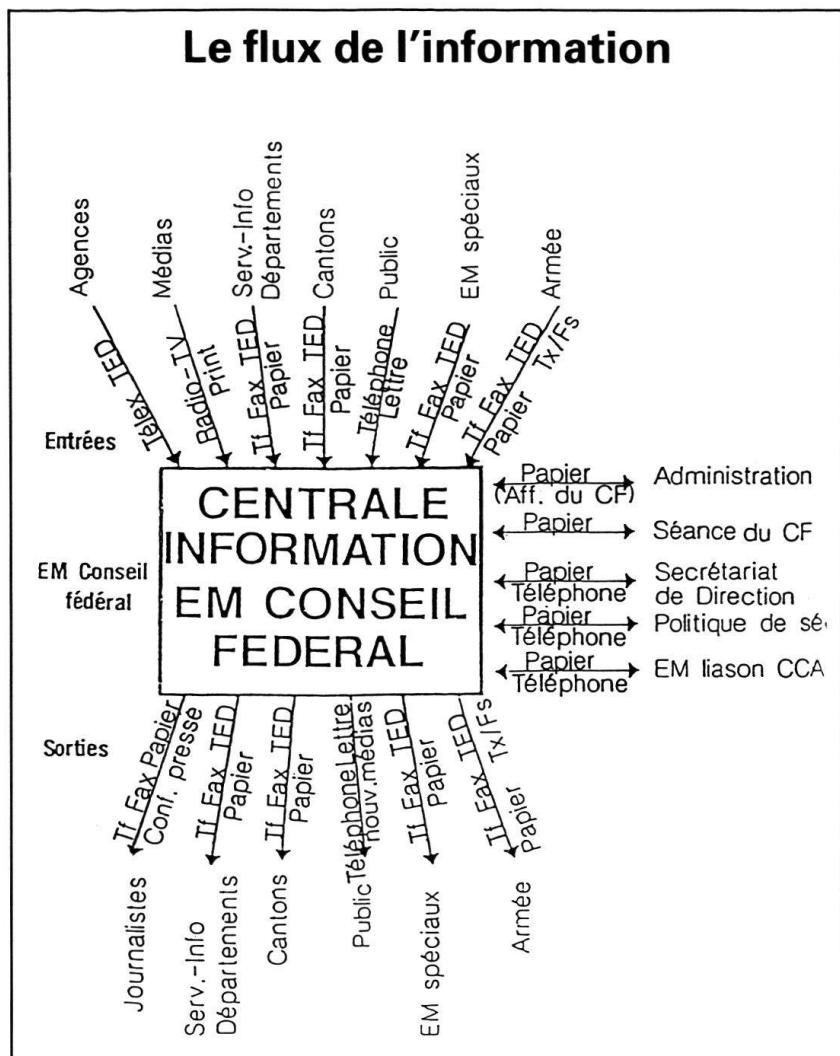
appartiendrait en outre de poursuivre les tâches qui leur seraient alors automatiquement déléguées.

Au niveau local, dans le cadre des compétences cantonales, les communes sont formellement responsables d'assurer la survie de leur population et le fonctionnement des services publics de leur territoire, plus particulièrement de prendre les mesures de protection, de sauvetage et d'assistance. Les organi-

mes de la protection civile y sont d'ailleurs implantés à cet effet.

Afin de garantir la préparation et la mise en œuvre des mesures en situations extraordinaires, ainsi que la coordination de l'engagement des moyens civils et militaires à ces niveaux intermédiaire et local, il est indispensable de mettre une organisation de conduite adéquate à la disposition des autorités politiques. Là aussi cela exige

## Le flux de l'information



un personnel compétent et une infrastructure protégée, ainsi que des moyens de transmission permettant la liaison entre la Confédération et les cantons d'une part, entre les cantons, leurs districts et leurs communes d'autre part.

Il est agréable de constater que tous les Etats confédérés ont entrepris les préparatifs nécessaires et disposent aujourd'hui d'une organisation de conduite cantonale fiable, régulièrement exercée. A propos des structures, il convient de signaler que, si tous les can-

tons ont spontanément mis en place l'instrument de conduite du niveau intermédiaire, il n'en va pas de même dans les trois mille communes helvétiques. Toutes disposent d'une organisation de protection civile et d'une grande partie des abris dont la construction a été imposée dès 1962; cependant, les organes de conduite locaux pour le cas de catastrophes, de crise ou de conflit armé n'ont généralement été constitués que dans les villes importantes et dans les localités des Alpes, plus

fréquemment menacées par les éléments naturels.

Comme toujours en Suisse, la préparation varie d'un canton à l'autre. Certains sont d'ailleurs actuellement en passe de légiférer afin de rendre obligatoire la constitution d'états-majors civils de conduite dans chaque commune ou groupement de communes. Cela permet de constater que les avertissements de Tchernobyl, de Schweizerhalle et de Randa ne sont pas restés sans effets.

### 3. Les modalités de la prise de décision

Chacun le sait, conduire signifie décider... Décider exige de savoir, d'apprécier, de coordonner et, finalement, d'ordonner, sans oublier de contrôler l'exécution. Une procédure bien structurée des différentes phases de la prise de décision ne peut qu'en améliorer la qualité, sans trop ralentir la mise en œuvre des mesures, ni exclure la flexibilité, voire les improvisations.

Les principes enseignés aux chefs d'intervention et aux commandants des secteurs sinistrés en matière de technique de conduite valent également pour le niveau gouvernemental, notamment tout ce qui touche l'élément-clé qu'est l'appréciation de situation. Evidemment, la complexité des structures politiques de l'Etat fédéral et la multiplicité des organes décisionnaires compliquent le tra-

vail des responsables, plus particulièrement celui du chef de l'état-major gouvernemental. La coordination revêt une importance capitale, ce qui exige une collaboration accrue et permanente entre les différents éléments de la défense, les organes de conduite fédéraux, cantonaux et le commandement de l'armée. Ces impératifs sont pris en compte dans la «procédure de corapports». En cas d'urgence, cette consultation préalable peut s'effectuer oralement ou être limitée à un cercle restreint, notamment par la constitution d'une commission parlementaire d'exception (commission des pleins pouvoirs).

La fonction de l'Etat-major du Conseil fédéral, organe préparatoire des décisions gouvernementales, implique logiquement trois phases:

– tout d'abord, assurer l'appréciation de la situation et déterminer les évolutions possibles de la menace;

– ensuite, élaborer les options qui s'offrent en matière de politique de sécurité ainsi que les mesures propres à atteindre les objectifs stratégiques;

– finalement, mettre en œuvre les décisions gouvernementales et assurer l'information des organes intéressés, notamment des cantons et de la population.

L'énorme flux des renseignements, qui parvient par

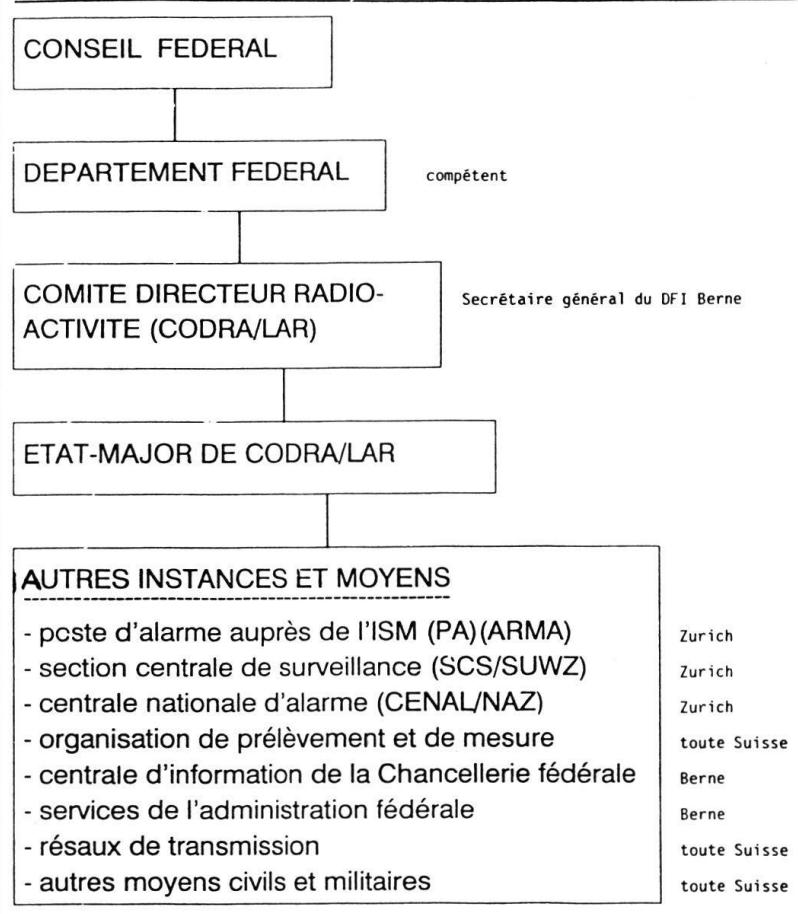
tous les canaux aboutissant à l'Etat-major du Conseil fédéral, nécessite un triage et un acheminement spécifiques. Ces activités importantes et délicates ont donné beaucoup de fil à retordre aux responsables des années de mise en place de l'organisation de conduite. Sans violer un secret d'Etat, il est possible de dévoiler la solution retenue aujourd'hui. Une «centrale de l'information» a été constituée en renforçant le service habituel de la Chancellerie fédérale et en créant quatre bureaux connexes :

– Le Bureau du renseignement, responsable de la liaison avec les services civils et militaires (acquisition), de l'analyse des renseignements et de la diffusion interne.

– Le Bureau des cantons, chargé de la liaison avec les états-majors civils de conduite des vingt-six Etats confédérés, lesquels assurent la liaison avec leurs communes.

– Le Bureau de l'information, chargé notamment de la liaison avec la presse et les services spécialisés civils et militaires.

#### ORGANISATION D'INTERVENTION LORS D'AUGMENTATION DE LA RADIOACTIVITE (OIR/EOG)



– Le Bureau de la coordination, qui assure la collaboration entre les trois bureaux précités et les autres organes de l'état-major gouvernemental, notamment le Bureau «Politique de sécurité» et le secrétariat de la Conférence de situation.

Le flux de l'information, dont l'image prend la forme d'un hérisson, illustration souvent retenue par les graphistes pour représenter la neutralité permanente et la volonté de défense de la Suisse, montre que la

conduite d'un Etat fédéral ne peut fonctionner qu'avec un réseau de transmission aussi dense que fiable, l'informatique et la télématique. Les différents postes de commandement sont équipés de manière moderne, si bien que le tout fonctionne étonnamment bien, grâce surtout à la nouvelle génération de collaborateurs nés avec cette révolution technologique. Cette emprise de la technique est encore plus visible dans l'organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité, où la

prévision des retombées est évidemment totalement informatisée, ce qui ne manque pas de poser certains problèmes pour la représentation de l'évolution sur le plan stratégique.

Espérons que l'intégration européenne ne conduira pas à l'abandon d'une organisation de conduite, a priori destinée au maintien de la souveraineté nationale.

J. D.



*Les comptes SBS –  
des comptes pour  
viser juste.*



**Société de  
Banque Suisse**

**Une idée d'avance**