

<b>Zeitschrift:</b>	Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Zivilschutzverband
<b>Band:</b>	17 (1970)
<b>Heft:</b>	3
<b>Artikel:</b>	L'organisation civile de guerre dans les limites des tâches cantonales
<b>Autor:</b>	Mossdorf
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-364440">https://doi.org/10.5169/seals-364440</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>**

# L'organisation civile de guerre dans les limites des tâches cantonales

Par le conseiller d'Etat Mossdorf, directeur du Département militaire du canton de Zurich

## Introduction

Permettez-moi, en guise d'introduction, de faire remarquer que la mise sur pied des organismes civils de guerre dans les divers cantons est ou, mieux, doit être imprégnée de la structure fédéraliste de notre Etat. Les nombreux aspects économiques, géographiques et topographiques, les diversités politico-constitutionnelles, les différences de langues, de mentalités, mais surtout de nombres de populations et de superficies de nos cantons et peut-être même de la structure dissemblable des organisations territoriales si importants pour la collaboration semblent exclure d'emblée totalement un modèle-type. On ne peut donc s'étonner si les avis relatifs à la mise sur pied de ces organismes civils ont donné, lors des règles à suivre pour consultation, un aspect vraiment varié, certes six cantons même ayant été dispensés de faire leur compte rendu. Mais, si d'autre part, la réalisation d'un fédéralisme coopératif sain s'impose impérieusement dans un domaine, c'est bien, à notre avis, dans celui des organismes civils de guerre, que ce soit en vue des rapports dans les tâches entre cantons et Confédération, que ce soit en vue des rapports entre canton et communes.

Nos explications concernant le sujet qui nous a été posé se fondent sur un modèle élaboré dans le canton de Zurich; elles ne peuvent pas, pour les raisons indiquées, être généralement applicables et ne prétendent pas être complètes. Le modèle veut être aussi conçu de manière qu'il puisse être adapté en tout temps aux conditions modifiées, en particulier aux nouvelles prescriptions, ordonnances et recommandations de la Confédération. Notre exposé ne peut donc viser à rien d'autre qu'à communiquer quelques suggestions pour réaliser une tâche aussi importante qu'urgente.

Partant des nouvelles formes de menace, convaincu de la nécessité d'une défense générale, encouragé par la réforme de l'organisation territoriale et constatant qu'une protection civile efficace n'est concevable que si est créée la possibilité d'une conduite supralocale et de former une zone d'effort principal, le Conseil d'Etat du canton de Zurich s'est attaqué systématiquement, il y a trois ans, à la solution des problèmes de la préparation civile pour le temps de guerre. En 1967, il a désigné une délégation sous la présidence du directeur du Département

militaire cantonal, de laquelle font également partie le directeur du service de santé et le directeur de l'économie publique. Cette délégation a pour mandat d'étudier les problèmes des préparatifs civils pour le temps de guerre, d'établir les contacts en vue des mesures à prendre. En tant qu'office de coordination et en qualité de secrétaire de la délégation, nous avons fait désigner le chancelier d'Etat. Grâce à l'aide de fonctionnaires en chef, nous avons fait dresser l'inventaire de tout ce qui est disponible et, en accord avec les organes militaires de commandement, nous avons conçu un vaste organisme civil pour le temps de guerre. Permettez-moi de vous présenter, dans une première partie de mes explications, les considérations qui ont abouti au projet dudit organisme. Dans une seconde partie plus courte, nous vous exposerons ce qui a été réalisé et, à la fin, nous esquisserons l'idée de la marche à suivre.

Voici le point de départ: dans une guerre future éventuelle, peu importe qu'elle soit conduite à l'aide d'armes classiques ou de moyens de destruction massive, les populations seront exposées, en tout temps et partout, aux effets directs des actes de guerre; ainsi, la direction civile responsable se verra placée devant des problèmes tout autres que cela n'a été le cas lors des conflits précédents. Pourtant, il faut distinguer entre les préparatifs faits en prévision d'un état de la neutralité armée sans effets directs ou tout au plus sporadiques des opérations de guerre d'une part, et les préparatifs faits en prévision de situations particulières d'autre part, qui présentent des signes caractéristiques de situations calamiteuses. Entrent en ligne de compte comme telles situations:

- la mobilisation sous le tir de l'ennemi,
- les opérations de guerre sur le territoire cantonal,
- les situations catastrophiques causées par l'usage de moyens de destruction massive, même si des combats terrestres ne sont pas encore en cours.

En cas de neutralité armée, il est permis de présumer que la structure normale civile conforme au temps de paix pour la direction et l'administration du canton pourra faire droit aux tâches qui se poseront. Tout

autres sont les conditions dans les trois cas énumérés ci-dessus. La mobilisation sous le tir de l'ennemi, les opérations de guerre sur le territoire cantonal et les situations catastrophiques sont des situations d'extrême nécessité que les organismes civils responsables ne peuvent affronter qu'à l'aide de tout ce qui a été conçu pour les caractéristiques et nécessités de la situation d'urgence. Les décisions, qui concernent souvent à la fois de nombreuses et diverses questions, doivent être adoptées vu que le temps presse et les mesures nécessaires seront prises sans retard. Elles portent, en premier lieu, sur les nécessités suivantes:

- informer sans lacune les autorités communales par la transmission d'ordres et d'instructions,
- renforcer efficacement les moyens locaux en cas d'opérations de sauvetage et de lutte pour limiter les dégâts,
- le principal de l'effort doit s'appliquer à l'assistance et aux soins du service sanitaire,
- approvisionner les régions nécessiteuses en vivres et en biens, au besoin en eau potable,
- accueillir et assister les sans-abri et les réfugiés,
- remettre en état le plus gros des voies de communication et des installations d'approvisionnement en énergie, en eau et des égouts,
- maintenir un service d'ordre efficace de la part de la police,
- déplacer, au besoin, des parties de la population hors des zones de combat,
- transports de tout genre.

Du point de vue de la conduite des organismes et formations, ces besoins ne peuvent être surmontés que si l'instrument directorial est structuré selon des critères analogues à ceux de l'armée. Aussi cet instrument doit-il avoir les caractéristiques suivantes:

1. une direction responsable et incontestée,
2. un ordre hiérarchique fortement structuré avec des rapports de subordination et attributions clairement réglés,
3. liaisons à garantie multiple,
4. subordination des moyens réglés par avance,
5. aptitude des organes directionaux subordonnés de conserver leur capacité d'action également au cas où la direction cantonale centrale est passagèrement défaillante.

L'article 28 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile oblige les cantons à édicter les dispositions complémentaires sur l'entraide communale et sur l'organisation de l'aide régionale. L'exécution de ce mandat comprend, de par la force des choses, la réalisation d'une structure directoriale supralocale de la protection civile. Mais si l'on considère les situations possibles dans lesquelles on demande de la protection civile la réalisation d'un effort prépondérant supralocal, il est immédiatement évident que nous nous trouvons confrontés avec des tâches qui ne doivent même pas être imposées à la protection civile et qu'elle ne peut absolument pas accomplir par ses propres moyens. Les organes de la conduite supralocale et régionale ne peuvent donc être de purs organes de la protection civile. Aussi éprouve-t-on le besoin de combiner les organes directoriaux nécessaires au domaine civil (par suite des nécessités de la défense générale) avec la structure directoriale indispensable à la conduite régionale de la protection civile. Nous avons tenu compte de ce principe pour nos mesures à appliquer. Pour le canton de Zurich ayant une population de près de 1,1 million d'habitants et 171 communes, la démarche directe d'un organe cantonal de direction qui agit jusqu'aux communes en particulier est d'ailleurs trop grande, trop maladroite et trop incertaine. Aussi la structure suivante a-t-elle été considérée comme étant utile:

1. un état-major de direction cantonale civile, petit mais capable d'agir,
2. des états-majors directionaux civils subordonnés dans chaque district, qui répondent à la fois de l'aide régionale de la protection civile,
3. des états-majors de direction civile des communes, pour la plupart au fond sur le modèle des organes directeurs locaux de la protection civile,
4. effectifs et moyens d'intervention sur les plans de la commune et du district,
5. effectifs et moyens cantonaux pour l'appui et pour déterminer les points d'influence.

Au besoin, nous sommes partis du principe de laisser le plus possible inchangée l'actuelle organisation cantonale de paix, mais de tenir compte de la situation spéciale de la ville de Zurich et des agglomérations annexées, des nouvelles limites de secteurs territoriaux et des rapports de compétence. Cette concession et sa répercussion sur la protection civile, comme aussi la nouvelle organisation territoriale qui résultent des illustrations suivantes («état-major de direction cantonale»

et «organisation cantonale de conduite de guerre»).

Estimant que l'organisation cantonale civile de guerre doit demeurer efficace même sans l'appui militaire, surtout dans le cas où des parties du territoire cantonal ou le canton entier devraient tomber, passagèrement ou pour un temps plus long, en main ennemie, nous prévoyons de subordonner, à cette organisation, les effectifs et moyens suivants:

1. les organismes de localités et d'établissements de la protection civile, y compris les réserves régionales pour le sauvetage, la lutte pour la limitation des dégâts, l'assistance et l'approvisionnement,
2. les hôpitaux, en particulier les centres opératoires protégés et les hôpitaux de secours,
3. les réserves de gaze à pansements qui existent déjà dans le canton et celles de médicaments à créer,
4. moyens du génie avec les spécialistes pour l'entretien des routes ainsi que pour les remises en état de secours du réseau routier, à propos de l'approvisionnement en énergie, de l'organisation des transports, puis des égouts,
5. moyens de transport avec capacité suffisante,
6. un service de presse et d'information,
7. moyens de liaisons et de transmissions pour la conduite des formations,
8. l'organisation de l'économie de guerre ainsi que des ressources de vivres, de biens de consommation, de carburants solides et liquides de machines de chantier et de véhicules à moteur soustraits à la réquisition militaire,
9. installations pour réparer et remplacer les outils, engins, machines, appareils de transmissions et véhicules. En substance, il s'agit de postes régionaux de réparation de la protection civile.

Le personnel de l'organisation générale civile de guerre pourra être recruté essentiellement grâce à l'obligation de servir dans la protection civile. Si cela n'est pas possible, nous prévoyons obtenir les nécessaires dispenses du service actif. Plusieurs fonctions peuvent être remplies par des fonctionnaires et des employés cantonaux qui ne sont plus soumis aux obligations militaires. Les postes de commandement pour les états-majors de direction doivent être aménagés en tant qu'installations protégées et combinés avec les locaux-abris encore à construire en faveur des organismes locaux de protection des communes de siège dont il s'agit. La construction d'un poste de commandement pour l'état-major de direction cantonale est déjà projetée dans ce sens.

Telle est, en bref, notre conception.

Nous sommes convaincus de remplir une condition préalable opportune pour pouvoir collaborer efficacement avec les délégués militaires, surtout avec l'Arrondissement territorial 41 de nouvelle création.

A quel point en sommes-nous avec les réalisations?

Par bonheur, nous pouvons nous prévaloir de nombreuses réalisations qui, dans certains domaines, ont déjà été achevées en partie et systématiquement.

Le service cantonal d'entretien des routes est nanti en personnel et en matériels de telle manière qu'il permette l'entretien normal du réseau des routes principales, y compris la remise en état de secours lors de dégâts pas trop considérables. Grâce aux véhicules à moteur prévus pour la réquisition (fiche à bande brune), donc à ceux de l'économie de guerre, nous disposons, aujourd'hui déjà, d'une notable capacité civile de transport, à laquelle on peut avoir recours pour d'autres besoins civils. Le réseau de transmissions radio de la police cantonale comprend, dans chaque chef-lieu de district, une installation radio fixe et une qui est mobile. Aussi l'état-major de direction cantonale se fonde-t-il, pour ce qui est des liaisons en premier lieu, sur la radio de la police, complétée par un service de courrier à assumer également par la police cantonale. De plus, des pourparlers sont en cours. Ils ont pour objet de pouvoir utiliser un réseau de radiotransmission en cas de guerre, réseau que les centrales d'électricité du canton de Zurich sont en train de projeter aujourd'hui.

Les réserves cantonales de guerre en fournitures à pansements sont constituées et emmagasinées de manière décentralisée. Certes, elles ne sont pas encore protégées comme il convient pour le cas de guerre et ne répondent qu'en partie aux besoins tactiques. Elles permettent de traiter 150 000 patients.

L'agrandissement de la pharmacie cantonale avec un centre de production à Rikon-Zell est décidé. Pour le moment, il s'agira d'une installation en surface, non particulièrement protégée pour le cas de guerre. Mais la place correspond à celle qui est prévue pour un centre de production de l'armée. Dès que ce centre aura été créé, l'installation de la pharmacie cantonale, combinée avec lui, sera transférée en souterrain.

Les organismes de la protection civile des communes disposent, aujourd'hui déjà, d'un grand nombre de formations d'intervention, d'installations et de fournitures du service sanitaire, si bien qu'avec ce potentiel il sera possible de créer le principal de l'effort supralocal et régional, autant que l'appareil de commande, nécessaire à cet effet, sera constitué.

Dans les limites du dispositif du service sanitaire, on établira quels sont les hôpitaux qui devront encore construire des centres opératoires protégés et dans quelles communes les postes sanitaires de secours non encore installés seront transformés en hôpitaux de secours. Combinés ainsi, les lieux sont désignés où doivent être réalisés des dépôts protégés pour le cas de guerre, lieux destinés à des réserves de gaze à pansements et de médicaments. Le projet de ce dispositif du service sanitaire, qui prévoit aussi la tenue du contrôle du personnel médical et infirmier existant dans le canton, a été mis au point avec les autorités fédérales et sera soumis aux communes, pour avis. L'ordonnance y relative est prête et sera soumise prochainement au Conseil d'Etat pour qu'il l'adopte. En substance, elle se fonde sur la législation de la protection civile et tient compte des modifications faites par l'armée dans

les limites du service sanitaire du troisième échelon, soit pour le 1er janvier 1970. Ainsi est remplie la condition fondamentale d'un service sanitaire total efficace.

Puisqu'une organisation cantonale civile de guerre constitue en premier lieu un problème de conduite, il s'agit donc de créer, à cet effet, le fondement légal et ayant force obligatoire. Le personnel, au besoin nécessaire, ne peut être essentiellement enrôlé que grâce à l'obligation de servir dans la protection civile qui représente, à l'intérieur du tout (défense générale), une organisation centrale. Aussi, en vertu de la législation sur la protection civile, un arrêté du Conseil d'Etat est-il préparé. Cet arrêté permettra de réaliser l'organisation comme nous l'avons exposée. Ladite organisation doit pouvoir être assurée avant tout en personnel. C'est ainsi seulement qu'on obtiendra un grand service permanent chargé de la planifica-

tion. C'est ainsi seulement que les personnes intéressées pourront être préparées et formées aux tâches à résoudre en cas de guerre.

L'organisation cantonale civile de guerre commencera son activité lorsque le Conseil d'Etat l'estimera nécessaire, c'est-à-dire d'après la situation et les nécessités, ou sans ordres spéciaux, quand le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité centrale, ne devrait plus être en mesure d'agir. Il s'agit donc d'une organisation fantôme qui, en temps de paix, fait les préparatifs aussi vastes que possible, les coordonne, collabore avec l'armée, en particulier avec le service territorial, se tient prête à prendre les rênes du commandement et à entrer en action quand la situation d'urgence devrait se produire, comme nous l'avons mentionnée au début. Ce que tous nous souhaitons ardemment, c'est que le cas d'une telle situation ne se présente jamais.

*Nous remercions le conseiller d'Etat Mossdorf, directeur du Département militaire du canton de Zurich, d'avoir eu l'amabilité et la compréhension qui nous ont permis de soumettre à nos lecteurs l'exposé qu'il a fait sur ce sujet lors du cours de défense nationale, tenu à Berne.*

Rédaction de Protection civile



Die Delegiertenversammlung des Schweizerischen Bundes für Zivilschutz im Jahre 1970 findet am Samstag, 2. Mai, im Kantonsratssaal in Solothurn statt

L'assemblée des délégués 1970 de l'Union suisse pour la protection des civils aura lieu le samedi 2 mai à Soleure, dans la salle du Gouvernement cantonal

Bei der Abteilung Zivilschutz der Stadt Winterthur sind folgende neuen Stellen zu besetzen:

## Abteilungssekretär

Anforderungen: Ausgeglichene Persönlichkeit mit abgeschlossener Berufslehre (Kaufmann, Verwaltung) und längerer Bewährung in der Praxis. Der Aufgabenkreis umfasst weitgehend das Ausbildungswesen, Kursvorbereitungen und Kursauswertungen.

## Instrukturen (techn. Beamte)

für die Ausbildung der Mannschaften und des untern Kaders in den städtischen Kursen und Rapporten.

Anforderungen: Abgeschlossene Berufsausbildung und Bewährung in der bisherigen Tätigkeit. Idealalter 30 bis 40 Jahre. Technische Begabung ist unerlässlich.

Die Besoldungen richten sich nach den städtischen Vorschriften und berücksichtigen die beruflichen Voraussetzungen und das Alter.

Interessenten, die gewillt sind, im Rahmen erhaltener Aufträge zu wirken und Freude am Umgang mit Menschen haben, richten ihre Bewerbung mit den üblichen Unterlagen und unter Angabe der Besoldungsansprüche bis 31. März 1970 an die Abteilung Zivilschutz der Stadt Winterthur, welche auch über Telefon 052 23 50 55 Auskünfte erteilt.

Abteilung Zivilschutz Winterthur  
Palmstrasse 16, 8400 Winterthur