

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 27 (1980)  
**Heft:** 6  
  
**Rubrik:** L'OFPC communique

### **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:** 10.01.2026

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



# Conférence des directeurs de la protection civile du 28 mars 1980 à Berne Exposé de M. K. Gisler, conseiller d'Etat

**Rapport entre la protection civile et la conduite civile (organes civils de direction de la défense générale dans les cantons)**

Un objectif de la défense générale qui a rencontré un grand intérêt ces derniers dix ans concerne la nomination d'organes civils de conduite ayant pour tâche d'aider les autorités civiles, afin qu'elles puissent remplir leur tâche de conduite d'une manière efficace et correspondant aux exigences dans des situations exceptionnelles. Bien que la Confédération ne puisse légiférer en la matière en imposant son point de vue aux cantons, ceux-ci ont assumé cette obligation pour des raisons d'ordre politique et éthique. Différentes solutions en ont été le résultat, ce qui est compréhensible eu égard à la diversité des conditions, des besoins, des possibilités et surtout aussi des situations juridiques dans chaque canton.

Comme vous le savez, un organe directeur civil de défense générale a également été mis en place dans le canton de Zurich. Il comprend un état-major cantonal civil de conduite, onze états-majors civils de conduite de districts en vertu des structures que le canton s'est données en matière de droit public, et enfin les organes civils de conduite de la commune dans les 171 communes. A ce propos, remarquons que lorsque plusieurs communes forment une organisation commune de protection civile, on a aussi le plus souvent mis sur pied un organe civil commun de conduite. L'ensemble de cette organisation s'appuie sur une ordonnance du Conseil d'Etat du 16 juillet 1970. La constitution zurichoise ne contient pas d'article d'état d'urgence. Par conséquent, le canton ne peut guère prendre de mesures à caractère obligatoire envers les communes. Néanmoins, toutes les communes ont pu être stimulées.

Lors de l'organisation des organes civils de conduite, un élément déterminant a été la nécessité de devenir partenaire de l'organisation du service territorial de l'armée. Ainsi les organes civils de conduite sont-ils déterminés en premier lieu par les besoins du service actif et, en particulier, par ceux du cas de défense.

Selon l'article 28 de la loi fédérale sur la protection civile, il appartient aux

cantons d'organiser l'entraide régionale. Il est clair que si l'on veut l'accomplir dans sa totalité, cette mission dépasse les tâches légales de la protection civile et doit tenir compte de tous les domaines qui touchent au problème de la survie des individus comme de la chose publique. Par conséquent, nous avons intégré dans la conduite civile la protection civile, représentée par des spécialistes en l'espèce, au sein de notre état-major civil cantonal de conduite et des onze états-majors civils de conduite des districts. A ces deux niveaux, ce système joue sans problèmes et a fait ses preuves.

En revanche, des divergences d'opinion et des difficultés se sont produites sur le plan communal. Elles devinrent particulièrement actuelles à la suite de l'exercice de défense générale organisé dans le cadre de l'exercice de troupe «Knacknuss» du corps d'armée de campagne 4 au mois de mars de l'an dernier. On a par exemple émis l'avis que la conduite de l'organisation de protection civile de la commune par le chef local devrait être sanctionnée à chaque fois par l'organe civil de conduite de la commune et qu'il appartiendrait à celui-ci de décider de l'engagement des moyens des organisations de protection civile. A première vue, cette opinion pouvait séduire, puisque l'organisation de protection civile représente un moyen à la disposition de l'autorité communale. Toutefois, la législation fédérale sur la protection civile règle de manière claire et nette les compétences et la responsabilité du chef local. Sa responsabilité envers l'autorité communale et, de ce fait, envers l'organe civil de conduite de la commune est une responsabilité, à posteriori. Le chef local dirige son organisme de protection civile comme commandant aussi indépendamment qu'un commandant de police mène et dirige son corps de police ou un commandant de sapeurs-pompiers, son corps de sapeurs-pompiers.

La tâche des organes civils de conduite des communes n'est donc pas celle d'une direction suprême de l'organisation de protection civile. Bien davantage, ces organes doivent assurer la

présence des autorités de manière continue jusqu'au cas de défense et continuer à l'assurer surtout à ce moment-là. En outre, ils veilleront à la coordination de tous les moyens et organes civils. Or, outre les organisations de protection civile, il en existe toute une série dépendant au reste de la grandeur et de la structure des communes. Dans une ville comme Zurich, les problèmes se posent tout autrement que dans une petite commune de campagne.

Nous n'estimons pas seulement qu'en ce qui concerne les directions locales des organismes de protection civile, la responsabilité et la compétence, réglées toutes deux par la législation fédérale, sont à respecter en ce sens que les tâches des organes civils de conduite des communes doivent être définies avec précision. Nous sommes aussi d'avis que l'échelon civil de conduite se trouvant au-dessus de la commune (district, région, partie du canton, éventuellement le canton lui-même) devrait, au sens de l'article 28 de la loi fédérale, pouvoir recourir directement aux organisations de protection civile des communes afin de réaliser les objectifs de l'entraide régionale. Si l'on ne règle pas les choses de cette manière, on complique la conduite et en diminue l'efficacité.

Il faut aussi considérer que si les états-majors civils de conduite au niveau du canton et des parties du canton (district, région) seront de service en permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre à partir du moment d'une mobilisation générale de guerre et d'une mise sur pied de la protection civile, tout comme les directions locales des organismes de la protection civile, cela ne sera en revanche ni nécessaire ni possible pour les organes civils de conduite de la commune. Ces organes établis au niveau communal remplissent leurs tâches de cas en cas. Ils ne fonctionnent en permanence que lorsque la commune elle-même est dans une situation d'urgence.

Jusqu'à présent, je suis parti du principe que les organes civils de conduite représentent des organes pour le cas de service actif. Si l'on veut



aussi les utiliser dans des cas stratégiques juste avant une mobilisation générale de guerre et la mise sur pied générale de la protection civile, leurs rapports avec la protection civile se présentent sous un tout autre jour. Car avant une mobilisation générale de guerre, c'est le droit ordinaire qui est valable et les autorisés civils disposent de toute une gamme de moyens civils habituels utilisés en temps de paix (police, sapeurs-pompiers, services divers, institutions privées de l'aide en cas d'accident et de sauvetage) pour maîtriser des situations extraordinaires et ces organisations fonctionnent bien. La protection civile, si elle intervient, ne le fait que partiellement et à titre subsidiaire. En cas de service actif, cependant, les organisations de protection civile des communes représentent les effectifs les plus importants de la commune. En revanche, les rangs des services divers s'éclaircissent ou n'existent plus; il en va de même des organisations et des moyens privés. Pour cette raison, il y a lieu, à notre avis, d'apprécier le rapport entre la protection civile et la conduite civile de manière différenciée, selon qu'on

se trouve dans un cas stratégique avant ou après la déclaration de mobilisation générale de guerre et de la mise sur pied générale de la protection civile.

A ce propos, il me semble indispensable de signaler un problème connu sans doute de vous tous: Il s'agit de la position juridique des membres des organes civils de conduite. Les bases constitutionnelles et légales manquant, il n'existe pas pour eux d'obligation de servir. Aussi ne peut-on procéder à des mises sur pied, ayant caractère juridique obligatoire, pour des cours, des exercices, des rapports, même pas pour une intervention en cas de situation critique. Que l'on puisse, sur la base du statut de la fonction publique, obliger les employés à prendre part à ces cours, exercices et rapports n'est pas d'un grand secours, car au niveau des communes et des organes de conduite des districts, on doit appliquer le principe de milice en matière de recrutement de personnes, ce qui signifie qu'il faut recourir à des personnes ne faisant pas partie de l'administration. Il s'agit donc de volontaires. Les membres des organes civils de conduite n'ont droit ni à l'as-

surance fédérale militaire, ni à la taxe d'exemption du service militaire; le régime des allocations pour perte de gain n'entre pas non plus en ligne de compte. Ces personnes sont donc nettement défavorisées par rapport à celles qui sont astreintes au service militaire ou au service de la protection civile. A notre avis, des projets de solution présentés par les cantons ne suffisent pas; une réglementation fédérale s'impose.

Dans les communes s'ajoute encore la tendance de soustraire les membres des autorités astreintes à servir dans la protection civile à cette obligation, avec l'argument qu'on a besoin d'eux pour les organes civils de conduite de la commune. Cela conduit en partie à des situations grotesques. S'il existait une obligation juridique de servir pour les membres d'organes civils de conduite, on pourrait les astreindre à ce service dans la même mesure que les membres de la protection civile et mettre le holà à la «fuite devant la protection civile». Cet aspect également me paraît d'une importance éminente quant à la question des rapports entre la protection civile et les organes civils de conduite.

## **Monsieur Karl Müller, docteur en droit nouveau sous-directeur de l'Office fédéral de la protection civile**

«Le Conseil fédéral a nommé M. Karl Müller, Dr en droit, né en 1918, de Trub/BE, jusqu'ici chef du service juridique de l'Office fédéral de la protection civile, comme sous-directeur et chef du service de la coordination centrale, à partir du 1er mai 1980. M. Müller remplace M. Jean Dübi, Dr en droit, qui est directeur suppléant à l'Office central de la défense du DMF depuis le 1er décembre 1979.»

Au cours des derniers jours du mois d'avril, la presse suisse, en diffusant ce bref communiqué officiel de la Chancellerie fédérale, a informé ses lecteurs de ce changement important au sein de la direction de l'Office fédéral de la protection civile.

M. Karl Müller est une personnalité bien connue dans les milieux de la protection civile, puisqu'il travaille à l'Office fédéral de la protection civile depuis l'été 1969 déjà, et qu'il est depuis 1971 chef du service juridique de cet office. En sa qualité de chef juriste de l'OFPC, il a occupé au cours des dix dernières années une position-clé dans l'élaboration des documents juridiques modernes de la protection civile, et il a pris par là une part décisive dans l'édification et le développement de notre protection civile.

Le nouveau sous-directeur est le fils d'un commerçant et a été élevé dans la canton de Fribourg, à Morat, où il a fréquenté l'école primaire et l'école secondaire. En 1933, il a commencé l'Ecole supérieure de commerce du Collège Saint-Michel à Fribourg, formation qu'il a terminée en 1937 avec la maturité commerciale (en français). Suivent les études de droit à l'Université de Berne. En été 1942, il passe son doctorat avec grand succès.

M. Müller occupe son premier poste à

la division de la production agricole de l'office de guerre de l'alimentation. A la fin de 1942, il passe à la section des réfugiés de la division de la police. Après le départ de la plupart des réfugiés, M. Müller assume une nouvelle tâche au service de la nationalité de la division de la police.

En 1956, M. Müller trouva un nouveau champ d'activité au secrétariat du Département fédéral de justice et police. Là, il fut le principal collaborateur du secrétaire général et, entre autres, chef de presse du Département.

Le 1er juin 1969, il passa au service juridique de l'Office fédéral de la protection civile.

Comme chef de la sous-direction Coordination centrale, à laquelle est entre autres subordonné «son» service juridique, M. Müller assume une charge encore plus lourde qu'auparavant. Nous souhaitons au nouveau sous-directeur satisfaction et succès dans sa nouvelle fonction.

OFPC