

5917

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les constructions de protection antiaérienne

(Du 10 octobre 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec message à l'appui, un projet d'arrêté concernant les constructions de protection antiaérienne.

#### I. INTRODUCTION

La situation internationale doit inciter les autorités responsables à prendre, outre les mesures militaires, des dispositions pour protéger la population contre les effets des attaques aériennes.

Les expériences de la dernière guerre mondiale ont montré que seul un nombre suffisant d'abris donne une protection efficace.

Leur construction exige toutefois tant de main-d'œuvre, de matériaux, de moyens de transport et, surtout, de temps, qu'il importe de ne pas attendre davantage.

L'idéal serait naturellement de construire des abris résistant aux coups directs, c'est-à-dire aux bombes de 500 kg et protégeant contre les toxiques, la fumée, la poussière et la radioactivité de la bombe atomique. En établir en nombre suffisant coûterait cependant tellement cher qu'il faut y renoncer.

Sont déjà très efficaces les abris protégeant contre les coups rapprochés, autrement dit — cas exceptionnels réservés — contre l'effet de souffle et les éclats d'une bombe de 500 kg explosant dans un rayon de 15 m au minimum, contre les toxiques, la fumée et la poussière et résistant au poids des décombres. Ils peuvent même préserver de la radioactivité atomique s'ils sont renforcés par une couche de sable de 2 m environ.

Le projet concerne précisément les abris protégeant contre les coups rapprochés. Ils coûtent moins cher lorsqu'ils sont aménagés lors de la

construction ou transformation de l'immeuble. La dépense représente au plus 2 à 3 pour cent des frais de construction. Ces locaux pourront être utilisés à d'autres fins, en temps de paix, mais devront être réservés exclusivement à la population en cas de guerre.

L'aménagement de tels abris fut, après la guerre, à nouveau ordonné, en corrélation avec l'encouragement de la construction de maisons d'habitation, par notre arrêté du 2 septembre 1949 concernant les mesures de protection antiaérienne en matière de construction. Cet arrêté prescrivait que, dans les localités de 1000 habitants ou plus, l'octroi de subventions fédérales était subordonné, en principe, à la condition que le maître de l'ouvrage prit les mesures de protection antiaérienne nécessaires, qui consistent à empêcher l'extension d'incendies et permettre l'utilisation des locaux en sous-sol comme abris de protection antiaérienne, avec possibilité de les quitter rapidement. L'effet de cet arrêté fut cependant de courte durée, l'arrêté fédéral prorogeant et modifiant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation ayant été rejeté par le peuple, le 20 janvier 1950. Il n'a pas moins permis de prévoir l'aménagement d'abris pour 25 000 personnes environ, abris construits entre-temps pour la plupart.

D'après les estimations les plus récentes, nous disposerions actuellement d'abris pour 50 000 personnes environ. C'est trop peu si l'on considère que les attaques aériennes sont dirigées d'abord sur les villes et les localités de moyenne importance, qui comptent chez nous quelque 3 millions et demi d'habitants, soit les trois quarts de la population.

On a parfois tenté de mettre en doute l'efficacité des abris protégeant contre les coups rapprochés et de ceux qui sont aménagés subséquentment dans les immeubles. Les enseignements de la guerre prouvent au contraire leur utilité.

Ainsi Stuttgart, ville de 500 000 habitants, subit 53 bombardements, en partie très violents. 25 000 tonnes de bombes incendiaires et brisantes transformèrent en peu de temps une grande partie de la ville en un monceau de ruines. Mais elle disposait de nombreux abris avec sorties de secours et voies d'évacuation, ainsi que de pompiers d'immeubles. Si lourdes qu'y furent les pertes (4000 morts), elles sont légères comparativement à d'autres villes.

Pforzheim, avec ses 80 000 habitants, était au contraire très mal préparée pour lutter contre les attaques aériennes. Les abris manquaient et la protection de la population n'avait pas été organisée. Une seule attaque, où furent lâchées quelque 1600 tonnes de bombes, suffit pour causer la mort de 25 000 personnes.

Pour 100 tonnes de bombes, il y eut 16 victimes à Stuttgart, 1500 à Pforzheim. A Karlsruhe, ville qui comptait alors 190 000 habitants et avait pris à temps les mesures de précaution nécessaires, il y eut, pour le

même tonnage, 13 morts, tandis que Caen (65 000 habitants) en déplora 400. Personne ne s'attendait que les Alliés bombardent si violemment une ville française. Se croyant en sécurité, la population ne fit aucun préparatif pour se protéger.

La bataille de Normandie nous enseigne encore que personne n'est en mesure de désigner les localités qui courent les plus grands dangers, les villes et villages qui seront attaqués ou ceux qui resteront indemnes. C'est ainsi que la vieille ville de Bayeux demeura indemne, alors que de petits villages, tels qu'Aunay-sur-Odon, furent complètement détruits.

Confirmant ce que les rapports américains nous avaient déjà appris, un bulletin d'information anglais de fin juillet 1950, consacré à la bombe atomique, démontre que, d'une façon générale, les abris qu'il est prévu de construire protègent aussi contre la chaleur, les effets du souffle et la radioactivité si — notamment en ce qui concerne cette dernière — les murs sont suffisants ou recouverts de plus d'un mètre de terre. Il ne faut pas oublier que les effets de la bombe atomique, chaleur et radioactivité mises à part, sont ceux des autres bombes, mais qu'ils s'exercent sur une plus vaste étendue.

## II. PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet correspond dans son ensemble aux résultats des délibérations de la commission fédérale de protection antiaérienne, qui comprend également des représentants des milieux intéressés aux dites mesures de protection.

Il prévoit notamment que, dans les localités de 1000 habitants ou plus, des abris avec sorties de secours doivent être aménagés dans tous les nouveaux bâtiments et dans ceux dont les sous-sols subiront d'importantes transformations. Des ouvertures devront aussi être percées dans les murs mitoyens des blocs d'immeubles.

Si l'on prend en considération le chiffre de 1000 habitants ou plus, 800 communes sur 3105, comptant environ 3 millions et demi d'habitants, soit les trois quarts de notre population, seront intéressées au projet. Néanmoins, seule une faible partie de la population sera protégée, car on ne pourra construire chaque année des abris que pour 40 000 personnes tout au plus, soit 30 000 dans les habitations, 10 000 dans les écoles, hôpitaux, bâtiments d'administration, etc.

Aussi serait-il plus raisonnable d'étendre l'obligation aux immeubles existants, car on doit se garder d'imaginer qu'il serait possible au dernier moment — même si des préparatifs ont été faits — de renforcer les plafonds de cave, d'installer des dispositifs de protection contre les éclats et les gaz, comme aussi d'aménager des sorties de secours et des voies d'évacuation. Tout cela exige beaucoup de temps. La plupart des cantons consultés et de nombreuses associations ont élevé des doutes sur l'oppor-

tunité de rendre obligatoire déjà maintenant l'aménagement d'abris dans les immeubles existants. C'est pourquoi nous ne le proposerons pas, dans l'espoir que les aménagements volontaires, subventionnés au même taux que la construction obligatoire, se feront sur une large échelle. Nous le recommandons expressément, car en définitive la protection antiaérienne est en premier lieu l'autoprotection. Cependant, si les faits ne répondaient pas à notre attente ou si la situation politique tardait à s'améliorer, nous reviendrions sur ce point.

Il importe en outre de pourvoir les abris de sorties de secours et de voies d'évacuation permettant aux occupants de les quitter à temps en cas d'incendie.

Nous commenterons ci-après certains articles du projet.

*Préambule.* Selon l'avis donné récemment par le département fédéral de justice et police, l'arrêté fédéral peut, comme celui du 18 mars 1937 qui tendait à encourager les travaux de défense aérienne passive, se fonder sur l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution.

*Articles 1<sup>er</sup> et 2 :* Les attaques aériennes de la dernière guerre mondiale ont non seulement détruit en partie de grandes villes, mais également rasé de nombreux villages. On pourrait en conclure que l'obligation de construire des abris devrait s'appliquer à toutes les localités. Nous nous sommes limités à celles de 1000 habitants ou plus, tout en nous réservant la possibilité, après avoir pris l'avis du canton, de soumettre à cette même obligation des localités moins importantes. Inversement, il faut réserver le droit d'en libérer certaines localités de 1000 habitants ou plus, lorsque par exemple, les maisons sont très espacées et réparties sur une grande étendue.

*Article 3 :* Quoique la protection antiaérienne ressortisse en premier lieu au domaine de l'autoprotection, elle mérite, dans l'intérêt même de son développement, que la Confédération l'encourage en versant une subvention de 10 pour cent, correspondant au taux appliqué jusqu'à présent. Il est, de plus, exigé des cantons et des communes qu'ils allouent ensemble une subvention d'un montant double, soit 20 pour cent, au lieu de 10 pour cent comme précédemment. On est en droit d'attendre que la contribution des pouvoirs publics — 30 pour cent, au lieu de 20 pour cent — favorisera la construction volontaire d'abris mieux que cela n'a été le cas jusqu'à présent. La question du montant de la subvention sera reprise plus en détail au chapitre IV.

Un avant-projet prévoyait que la Confédération n'accorderait des subventions que si, de leur côté, le canton et la commune le faisaient aussi. Cette solution ne respectait toutefois pas le principe de l'égalité devant la loi, car si le canton et la commune n'avaient rien alloué, le propriétaire de l'immeuble aurait dû prendre tous les frais à sa charge.

Les dispositions actuelles permettaient déjà d'allouer une subvention fédérale de 20 pour cent pour les mesures prises par le canton ou la commune en faveur de leur personnel ou du public.

Les *articles 4 et 5* règlent l'allocation de subventions pour la construction volontaire d'abris, de voies d'évacuation et la création de réserves d'eau. On entend par voies d'évacuation les passages qui, pour plusieurs maisons ou souterrainement, permettent de déboucher à l'air libre.

L'*article 6* garantit aux propriétaires que les frais de construction de l'abri ne dépasseront pas certaines limites.

*Article 7* : Les abris n'étant pas propriété de la Confédération, il est juste qu'elle ne participe pas aux frais d'entretien. Il ne lui appartient pas non plus de prescrire aux cantons et communes de les prendre à leur charge. Toute liberté doit leur être laissée à ce sujet.

Une exception est faite en ce qui concerne les ouvrages déjà existants des organismes de protection antiaérienne, tels que centrales d'alarme, abris d'attente, poste de commandement et postes de secours sanitaires, parce que la Confédération a un intérêt particulier à leur entretien et qu'elle a participé jusqu'à présent pour 50 pour cent aux frais.

L'*article 8* prévoit que, pour l'exécution des mesures de protection antiaérienne en matière de construction, la Confédération peut exercer le droit d'expropriation ou le conférer au canton ou à la commune, conformément à la loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation.

Cette prescription est nécessaire, car notre arrêté extraordinaire du 17 novembre 1939, modifié le 11 juillet 1941, sur l'intensification des travaux de défense aérienne passive, qui réglait notamment cette question n'est plus en vigueur. L'article 3 de la loi sur l'expropriation spécifie que le droit d'expropriation ne peut être conféré à des tiers qu'en vertu d'un arrêté fédéral ou d'une loi fédérale.

L'*article 9* dispose que si les mesures prescrites ne sont pas exécutées, le canton y pourvoit aux frais du responsable.

C'est le corollaire de l'urgence de l'aménagement d'abris, sorties de secours et aussi d'ouvertures dans les murs du sous-sol. Cette compétence des cantons a beaucoup plus de poids que les mesures pénales prévues à l'article 11.

*Article 10* : Nous dirons simplement que la commission de recours de l'administration militaire connaît déjà des différends concernant la protection antiaérienne (voir *art. 166* de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse; RO 1949, 1185).

### III. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'estimation selon laquelle des abris pour 30 000 personnes pourraient être construits chaque année repose sur le chiffre présumé de 10 000 nouveaux logements. Les frais pouvant être estimés à 200 francs environ par personne, la dépense annuelle serait de 6 millions de francs. A cette somme s'ajouterait le coût des mesures de protection antiaérienne pour 10 000 personnes dans les écoles, hôpitaux, bâtiments d'administrations, etc., à raison de 300 francs par personne, soit 3 millions de francs par année. La dépense totale se monterait donc à 9 millions de francs et la participation fédérale à 1,2 million de francs (10 pour cent de 6 000 000 et 20 pour cent de 3 000 000).

On ne peut calculer, ni même estimer, les frais pour l'aménagement d'abris dans les localités où leur construction n'est pas rendue obligatoire ou dans les maisons existantes. Ils varient de canton à canton et seront probablement de beaucoup inférieurs aux précédents.

### IV. L'AVIS DES CANTONS

Le projet a été soumis aux gouvernements cantonaux.

Aucun d'eux n'a contesté la nécessité de prendre des mesures pour protéger la population. Tous sont également d'avis que si elles ne sont pas rendues obligatoires, le but recherché ne pourra pas être atteint.

En revanche, la plupart défendent la thèse que la Confédération devrait accorder, comme ce fut le cas jusqu'à présent, lorsqu'il s'agit de mesures prises par les cantons et les communes pour leur personnel ou le public, une subvention plus élevée, soit 20 à 25 pour cent. Il a été tenu compte de cette demande, et la subvention fédérale, tout d'abord de 10 pour cent, s'élèvera pour ces constructions à 20 pour cent (*art. 3*). L'augmentation est justifiée vu que les abris collectifs publics sont beaucoup plus grands et plus coûteux, notamment lorsqu'ils sont construits pour résister à l'effet des coups directs.

En outre, presque tous les cantons proposèrent que la subvention fédérale pour les abris privés, les sorties de secours et les ouvertures dans les murs du sous-sol fût portée de 10 à 15 pour cent, de même que celle du canton et de la commune ensemble. Ils firent notamment valoir qu'il en était ainsi précédemment et que la protection antiaérienne a place dans la défense nationale.

Le Conseil fédéral s'en tient au taux de participation de 10 pour cent, pour les raisons suivantes :

Il est exact que durant quelques années la Confédération a subventionné au taux de 15 pour cent les constructions de protection anti-aérienne, notamment pendant la durée de validité de l'arrêté extraordinaire

du 17 novembre 1939 déjà mentionné. Mais l'arrêté fédéral du 18 mars 1937 (encouragement des travaux de défense aérienne passive entrepris volontairement), encore en vigueur aujourd'hui, prévoit un taux de subvention de 10 pour cent, et c'est cet arrêté qui doit être remplacé par celui que nous vous proposons.

Les constructions de protection antiaérienne sont-elles véritablement des travaux pouvant être rattachés à la défense nationale. Elles ressortissent premièrement au domaine de l'autoprotection et s'inspirent du même esprit que les prescriptions de la police du feu exigeant par exemple la construction de murs coupe-feu et d'autres choses encore. Elles concernent essentiellement les maisons, visent à les préserver et servent à protéger leurs occupants. Certes, des négligences dans ce domaine peuvent avoir de fâcheuses répercussions sur la défense nationale, mais cela peut se produire dans d'autres secteurs également, par exemple, en matière de constitution de réserves.

La réglementation antérieure prévoyait que canton et commune avaient à fournir ensemble une contribution du même montant que la Confédération (art. 4, 1<sup>er</sup> al. de l'AF du 18 mars 1937). Cette répartition des charges entre la Confédération et les cantons, dans le rapport de 1:1 ne correspond toutefois plus au principe général applicable. Dans l'intervalle a été admise la règle selon laquelle la contribution du canton et, le cas échéant, de la commune, doit s'élever au double de celle de la Confédération. Nous renvoyons notamment, à ce propos, à l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947 concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation (art. 5), qui subordonne l'allocation de la subvention fédérale à la condition que la prestation du canton soit au moins le double de celle de la Confédération. L'ordonnance n° 3 du département militaire du 5 octobre 1945 (art. 7), rendue caduque par l'arrêté fédéral précité, prévoyait encore que les subventions des pouvoirs publics pour la construction de logements étaient dans le rapport de 1:1. Dans notre message du 29 avril 1947 (FF 1947, II, 15 s.), nous disions que la situation financière de la Confédération nécessitait une réduction du taux des subventions. Par leur arrêté du 8 octobre 1947, les chambres ont approuvé cette nouvelle répartition des contributions à la charge des pouvoirs publics.

L'application du principe fondamental, suivant lequel la Confédération ne participera plus que pour un tiers aux prestations des pouvoirs publics, est due à sa situation financière difficile. On sait que cette situation s'est considérablement aggravée depuis le début de la dernière période de service actif, le déficit ayant passé de 1,5 à 8 milliards de francs. En revanche, la situation des cantons s'est améliorée pendant la même période, en ce sens que leur solde passif s'est réduit de plus de 100 millions de francs et qu'il était de quelque 245 millions de francs à fin 1948. Il ressort nettement de ces quelques chiffres que la Confédération doit se montrer très prudente

dans la fixation de ses subventions, notamment à une époque où elle est appelée à faire des sacrifices extraordinaires pour le renforcement matériel de la défense nationale.

Dans ces conditions, les occupants de la maison ont le plus grand intérêt à se protéger contre les effets des attaques aériennes, dont l'Etat ne saurait certes être rendu responsable. Aussi semble-t-il justifié que propriétaires et locataires prennent à leur charge la plus grande partie des frais supplémentaires occasionnés par l'exécution d'ouvrages de protection antiaérienne. Ce sont ensuite les cantons et communes qui y ont le plus grand intérêt.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral concernant les constructions de protection antiaérienne.

Veillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 octobre 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

Max PETITPIERRE

*Le chancelier de la Confédération,*

LEIMGRUBER

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**les constructions de protection antiaérienne***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffres 6 et 7, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 10 octobre 1950,

*arrête :***Article premier**

<sup>1</sup> Dans les localités de mille habitants ou plus, des abris et sorties de secours, ainsi que des ouvertures dans les murs mitoyens, doivent être aménagés, en règle générale, dans tous les nouveaux bâtiments et les bâtiments existants dont les caves subissent d'importantes transformations.

<sup>2</sup> Sur la proposition du canton, le Conseil fédéral peut, dans certains cas, autoriser des exceptions.

**Art. 2**

Après avoir pris l'avis du canton ou sur sa proposition, le Conseil fédéral peut soumettre à la même obligation des localités de moins de mille habitants ou des bâtiments particulièrement exposés.

**Art. 3**

<sup>1</sup> La Confédération alloue une subvention de 10 pour cent des frais supplémentaires d'aménagement d'abris, de sorties de secours et d'ouvertures dans les murs; le canton et la commune doivent allouer ensemble une subvention d'un montant double (20%) au moins.

<sup>2</sup> Lorsque ces mesures sont prises par le canton ou la commune pour leur personnel ou le public, la subvention fédérale sera de 20 pour cent.

**Art. 4**

Les mêmes subventions doivent être allouées lorsque des abris, des sorties de secours et des ouvertures dans les murs sont aménagés dans des

bâtiments existants ou dans des localités non soumises au principe de l'obligation.

#### Art. 5

<sup>1</sup> La Confédération alloue également une subvention de 10 pour cent des frais d'établissement de voies souterraines d'évacuation et de ceux qu'entraînent les mesures propres à assurer, indépendamment du réseau d'hydrants, l'eau nécessaire à la lutte contre le feu; le canton et la commune doivent allouer ensemble une subvention d'un montant double (20%) au moins.

<sup>2</sup> La subvention fédérale est de 20 pour cent lorsque ces mesures sont prises par le canton ou la commune.

#### Art. 6

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe les exigences minimums auxquelles doivent répondre les mesures prescrites aux articles 3, 4 et 5.

<sup>2</sup> Ces exigences ne doivent pas occasionner, pour l'aménagement d'abris, de sorties de secours et d'ouvertures dans les murs, un surcroît de dépenses supérieur à 3 pour cent du montant total des frais de construction pour les maisons à une famille, à 2 pour cent, pour les autres bâtiments.

#### Art. 7

<sup>1</sup> Les propriétaires de constructions de protection antiaérienne, nouvelles ou anciennes, sont tenus de les entretenir et d'en user de manière qu'elles puissent être en tout temps rendues à leur destination primitive. Le Conseil fédéral statue en matière d'exceptions, après avoir pris l'avis du canton.

<sup>2</sup> La Confédération ne participe pas aux frais d'entretien. La réglementation particulière relative aux abris des organismes de protection antiaérienne est réservée.

#### Art. 8

Pour l'exécution des mesures concernant les constructions de protection antiaérienne, la Confédération peut exercer le droit d'expropriation ou le conférer au canton ou à la commune, conformément à la loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation.

#### Art. 9

Lorsque les mesures prescrites ne sont pas exécutées, le canton y pourvoit aux frais du responsable.

#### Art. 10

Le service de la protection antiaérienne statue sur les demandes d'ordre pécuniaire formées par la Confédération ou contre elle en application du

présent arrêté ou d'ordonnances d'exécution du Conseil fédéral. Sa décision peut être déférée à la commission de recours de l'administration militaire fédérale, qui statue définitivement, quelle que soit la valeur litigieuse.

#### Art. 11

<sup>1</sup> Celui qui contrevient au présent arrêté ou aux prescriptions d'exécution et décisions particulières sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

<sup>2</sup> La poursuite et le jugement des infractions incombent aux cantons.

#### Art. 12

Les cantons sont chargés de l'application du présent arrêté. Ils désignent les autorités compétentes et règlent la procédure.

#### Art. 13

Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance et arrête les prescriptions d'exécution. Il peut déléguer ses attributions au département militaire fédéral ou au service de la protection antiaérienne.

#### Art. 14

Est abrogé, dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, celui du 18 mars 1937 tendant à encourager les travaux de défense aérienne passive (\*).

#### Art. 15

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

<sup>2</sup> Il fixe la date de son entrée en vigueur.

---

(\*) RO 53, 168.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les constructions de protection antiaérienne (Du 10 octobre 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5917
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.10.1950
Date	
Data	
Seite	171-181
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 080

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.