



21.081

Message

**concernant l'arrêté fédéral sur le troisième service d'appui de l'armée
en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures sanitaires
destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19**

du 16 février 2022

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur le troisième service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures sanitaires destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 février 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Compte tenu de la situation épidémiologique et de son évolution prévisible, le 7 décembre 2021, le Conseil fédéral a décidé d'engager l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures sanitaires prises contre l'épidémie de COVID-19 jusqu'au 31 mars 2022 au plus tard, en mettant sur pied une troupe de 2500 militaires au plus. Le Conseil fédéral propose d'approuver cet engagement de l'armée en service d'appui.

Contexte

Entre la fin du mois novembre 2021 et le début du mois de décembre 2021, plusieurs cantons ont demandé l'aide de la Confédération sous la forme d'un appui de l'armée en faveur de leurs campagnes d'administration de la troisième dose de vaccin contre le COVID-19 et de leurs hôpitaux. Après avoir constaté, dans le courant du mois de novembre 2021, le manque de ressources pour l'administration des vaccins de rappel, la forte augmentation du nombre de cas d'infection au COVID-19, l'augmentation du nombre de patients admis dans les unités de soins intensifs (USI) et l'augmentation du nombre de décès causés par le COVID-19, le 7 décembre 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), d'engager à nouveau l'armée en service d'appui, en vue d'apporter son soutien aux services de santé civils, sous réserve que chaque tâche d'appui de l'armée s'effectue dans le respect du principe de subsidiarité.

Contenu du projet

La mise sur pied décidée par le Conseil fédéral comprend 2500 militaires au plus et prend fin le 31 mars 2022 au plus tard. Les missions de l'armée consistent notamment à soutenir les campagnes de vaccination, à assister les hôpitaux dans le domaine des soins de base et de traitement, à accroître les capacités de leurs USI et à transporter des malades contagieux. Les prestations de l'armée sont fournies par des militaires en service long, des volontaires, ainsi que des corps de troupe et des unités se trouvant déjà en service ou mobilisés à cet effet.

La procédure de contrôle de la subsidiarité, établie lors du deuxième engagement de l'armée, a fait ses preuves. Pour ce troisième service d'appui, le Conseil fédéral a également fixé des critères que les cantons requérants doivent remplir pour bénéficier de l'appui de l'armée. Des conventions de prestations basées sur ces critères sont conclues entre les structures de santé soutenues et les commandants des militaires mis à disposition. Si l'appui fourni par les militaires ne correspond plus aux termes de la convention, il peut être réduit, voire interrompu.

Depuis décembre 2021, l'armée a appuyé, à leur demande, les cantons du Jura, de Neuchâtel, du Valais, de Fribourg, d'Argovie, de Nidwald, de Lucerne, de Genève et de Berne.

Les coûts du premier (105,43 millions de francs) et du deuxième (45,9 millions de francs) engagements de l'armée ont été couverts par le budget ordinaire du DDPS. Sur la base de cette expérience, il est prévu que le budget ordinaire du DDPS déjà

adopté absorbe les charges dues à l'engagement de l'armée. À défaut, et bien que cela soit peu probable, le DDPS demandera un crédit additionnel.

Message

1 Contexte

Le 7 décembre 2021, à la demande de plusieurs cantons, le Conseil fédéral a décidé, pour la troisième fois depuis le début de l'épidémie de COVID-19, d'engager l'armée en service d'appui afin de soutenir le système de santé civil. En effet, à cette date la situation épidémiologique en Suisse était préoccupante. Dès la mi-octobre, une augmentation des cas de COVID-19 a été constatée dans tous les groupes d'âge et dans la plupart des cantons. Le nombre des hospitalisations de personnes atteintes du COVID-19 a augmenté dès le début novembre, tout comme leur nombre dans les unités de soins intensifs (USI). Durant la même période, le nombre de décès causés par le COVID-19 a également augmenté, y compris parmi les personnes complètement vaccinées.

Compte tenu du taux d'occupation élevé des hôpitaux, il était essentiel que les cantons progressent dans l'administration du vaccin de rappel. En effet, la dose de rappel n'est pas seulement efficace contre le variant Delta, elle augmente aussi l'immunité contre le variant Omicron. Il est alors apparu que cet effort nécessitait d'être renforcé pour que l'ensemble des personnes le souhaitant puisse recevoir la troisième dose de vaccin durant les mois de décembre 2021 et janvier 2022. Par lettre du 29 novembre 2021, le gouvernement du canton du Jura a adressé à la cheffe du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) une demande d'appui de l'armée pour aider ses autorités sanitaires à répondre à la forte demande de vaccination de rappel, notamment chez les personnes de plus de 65 ans. Le 1^{er} décembre 2021, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales a adressé au Conseil fédéral une demande de soutien de l'armée en faveur des campagnes de vaccination de ses cantons membres. Les jours suivants, les cantons du Valais (2 décembre 2021), de Neuchâtel (3 décembre 2021), de Fribourg (7 décembre 2021), d'Argovie (9 décembre 2021), de Nidwald (21 décembre 2021) et de Berne (7 janvier 2022) sollicitaient également l'appui de l'armée pour renforcer leurs campagnes de vaccination. Par lettre du 7 décembre 2021, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a confirmé la subsidiarité de la demande des autorités jurassiennes.

Début décembre 2021, l'évolution défavorable de la situation épidémiologique considérée comme critique, ainsi que l'arrivée du nouveau variant préoccupant Omicron, ne donnaient pas de perspective d'inversion rapide de la tendance. Dans un tel contexte, la gestion de la situation constituait un défi pour les cantons: le taux élevé d'occupation des hôpitaux, couplé au manque de personnel a conduit, du moins partiellement, à une surcharge des structures hospitalières. De ce fait, des demandes de soutien des hôpitaux dans les soins de base et les USI se dessinaient. Les cantons du Jura et de Fribourg (8 décembre 2021), du Valais (14 décembre 2021), de Lucerne (23 décembre 2021), de Genève (31 décembre 2021) et de Berne (7 janvier 2022) ont par la suite sollicité l'appui de l'armée dans ces domaines.

L'engagement de l'armée dans le domaine de la vaccination a pu être terminé le 15 janvier 2022 dans le canton du Jura, et le 31 janvier 2022 dans le canton de Fribourg.

Les demandes de prestations des cantons ont toutes été approuvées, en tout ou partie. Pour y répondre, jusqu'à 570 militaires ont été simultanément mis à la disposition des cantons depuis le début du service d'appui (état au 31 janvier 2022).

2 Appui subsidiaire de l'armée aux autorités civiles

2.1 Expérience issues de l'engagement de l'armée lors des deux premières vagues épidémiques

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral décidait pour la première fois de soutenir les services de santé civils avec des moyens de l'armée. Sur la base des connaissances et des informations disponibles à l'époque, il était opportun de mobiliser sans attendre l'ensemble des ressources militaires adéquates et disponibles. Au printemps 2020, les prestations demandées à l'armée par les autorités civiles ne se limitaient pas aux prestations de santé. À cette occasion, l'armée avait aussi appuyé l'Administration fédérale des douanes (aujourd'hui Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières) pour la surveillance des frontières et des corps de police cantonaux pour la garde des représentations étrangères.

L'évolution de la situation sanitaire a amené le Conseil fédéral à approuver le 18 novembre 2020 un deuxième engagement de l'armée en soutien aux services de santé civils avec un maximum de 2500 militaires jusqu'au printemps 2021. Pendant ce deuxième engagement de l'armée, jusqu'à 700 militaires ont été simultanément mis à la disposition des cantons dont les demandes devaient remplir des critères de subsidiarité définis plus précisément. Lors de ces deux engagements, l'armée a appuyé le système de santé en fournissant des prestations de qualité aux hôpitaux dans les domaines des soins de base et de traitement, de l'expansion des capacités des soins intensifs et du transport des malades contagieux.

Les expériences faites lors des deux premiers engagements de l'armée montrent qu'environ un tiers des moyens sont nécessaires pour l'appui proprement dit, un tiers pour la conduite (y compris l'appui aux états-majors de conduite cantonaux) et un tiers pour l'exploitation des détachements (p. ex. marche du service, subsistance, transports). En règle générale, plus les détachements engagés sont petits, plus la proportion des détachements nécessaires à l'exploitation est importante.

Lors du deuxième engagement de l'armée en particulier, une partie des besoins a été couverte par des volontaires. Sur l'ensemble de cet engagement, environ 150 spécialistes volontaires du domaine sanitaire ont pu être engagés pour décharger le système de santé. D'autres volontaires ont pu être engagés dans les domaines de l'exploitation et la conduite.

Finalement, les expériences faites lors des deux premiers engagements de l'armée montrent que l'attention portée aux compétences linguistiques est essentielle, en particulier lors d'un appui dans le domaine des soins. L'armée ne disposant que d'un seul

bataillon d'hôpital francophone et d'une compagnie sanitaire francophone et italo-phonique, la charge de travail de ces formations a déjà été très élevée lors des précédents engagements. De ce fait, l'armée a mis en place un système de gestion des ressources humaines, afin de ménager les effectifs de ces formations. Dans le cadre du présent service d'appui, ces formations ont à nouveau dû être engagées en Suisse romande.

2.2 Mission donnée à l'armée par le Conseil fédéral

En regard de la situation sanitaire, de son évolution prévisible et des demandes cantonales adressées à la Confédération, le 7 décembre 2021, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'engager immédiatement l'armée en service d'appui, en vue d'apporter son soutien aux autorités civiles dans le cadre des mesures sanitaires contre l'épidémie de COVID-19, jusqu'au 31 mars 2022, en mettant sur pied 2500 militaires au plus. L'armée est autorisée à dépasser temporairement ce nombre lors des relèves de troupes.

Cet effectif correspond au plafond dans les limites duquel l'engagement de l'armée doit s'effectuer. Le nombre de militaires effectivement engagés est déterminé par les demandes de prestations soumises par les cantons. Ces prestations sont par ailleurs fournies si certaines conditions sont remplies et que le principe de subsidiarité est respecté (voir ch. 2.4).

Le commandant de l'engagement subsidiaire est le chef du Commandement des opérations.

Le Conseil fédéral a précisé que les prestations fournies par l'armée dans le domaine sanitaire peuvent inclure les tâches suivantes:

- a. assistance au personnel des structures hospitalières civiles dans les domaines des soins de base et de traitement (prise en charge des patients nécessitant des soins légers);
- b. soutien des campagnes de vaccination sous la direction opérationnelle civile et la responsabilité médicale des cantons;
- c. soutien au transport de malades contagieux par la mise à disposition de conducteurs et de véhicules sanitaires;
- d. soutien aux services de soins intensifs des hôpitaux par un renforcement en personnel dans le repositionnement des patients en soins intensifs (formation et certification à assurer par le bénéficiaire de prestations), de même que soutien matériel (respirateurs et monitoring).

Ces prestations nécessitent du personnel spécifiquement formé et du matériel spécial, disponibles en quantité restreinte. C'est pourquoi l'emploi des moyens militaires est soumis à l'établissement de priorités et au contingentement. Concrètement, il s'agit d'engager les moyens militaires là où ils sont le plus requis et de déterminer la durée de leur attribution aux organes requérants. C'est à l'État-major fédéral protection de la population (EMFP), présidé par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre de la présente épidémie, qu'il incombe d'effectuer ce travail.

Les prestations d'appui de l'armée sont fournies en premier lieu par des corps de troupe et des unités en cours de répétition, complétés par des volontaires ayant suivi

une formation sanitaire, ainsi que par des soldats sanitaires en service long. Ces derniers sont toutefois également engagés pour des tâches sanitaires internes à l'armée. Afin de ménager les effectifs de militaires sanitaires qui sont fortement demandés dans le domaine des soins, l'armée a instruit d'autres catégories de militaires et les a engagées dans le domaine de la vaccination.

Il est possible que les besoins dépassent l'effectif disponible en spécialistes sanitaires de l'armée, ce qui nécessite la mise sur pied de formations de milice à disponibilité élevée (mobilisation). Ces formations peuvent être engagées dans les 96 heures suivant leur mise sur pied afin de décharger le système de santé civil.

L'engagement des spécialistes sanitaires n'affaiblit pas le système civil de santé. En effet, pour de telles missions, l'armée n'engage les personnes qui travaillent déjà aux urgences hospitalières ou qui prodiguent des soins aux patients souffrant du COVID-19 qu'au début de l'engagement d'un nouveau détachement pour une période de deux à trois jours. Il s'agit pour cette catégorie de personnes d'appuyer l'instruction de rafraîchissement des connaissances des autres spécialistes qui ne sont pas employés dans le secteur de la santé. Les militaires appartenant à cette catégorie sont ensuite licenciés. Le médecin en chef de l'armée décide au cas par cas des dispenses des personnes importantes pour le traitement des patients souffrant du COVID-19. Ces dispenses sont dans la mesure du possible accordées généreusement avant, voire après, l'entrée en service. Les anesthésistes, médecins urgentistes et médecins aux soins intensifs ne sont pas convoqués.

Les autorités civiles, qui donnent les missions aux troupes qui leur sont attribuées en accord avec le DDPS, sont responsables de l'engagement. L'armée est responsable de la conduite des formations engagées. Par ailleurs, durant toute la durée de l'engagement, les autorités civiles ont la tâche d'informer la population de la mission et des activités des troupes engagées en leur faveur.

2.3 Traitement des demandes et attribution des moyens aux cantons requérants

De manière similaire au système mis en place fin 2020, lors du deuxième service d'appui de l'armée, le Conseil fédéral a décidé que les demandes cantonales sont traitées par l'EMFP, comme suit: sous la direction de l'OFSP dans le cadre de la présente épidémie et rattaché à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) au sein du DDPS, l'EMFP effectue un contrôle de plausibilité afin de déterminer si les critères présentés au ch. 2.4 sont remplis. L'EMFP effectue cette démarche en collaboration avec la Gestion fédérale des ressources (ResMaB), elle aussi rattachée à l'OFPP. La ResMaB, qui regroupe notamment des représentants de la CDS, vérifie si les prestations demandées peuvent aussi être assurées par des prestataires privés, la protection civile, des civilistes ou des volontaires et répond ensuite formellement aux demandes des cantons. Compte tenu de la situation globale et de son évolution attendue, il est possible que toutes les demandes ne puissent pas être satisfaites. De ce fait, au sein de la ResMaB, l'Organe sanitaire de coordination (OSANC) se charge de prioriser et d'attribuer des moyens de l'armée, ainsi que de définir l'ampleur et la durée

des prestations militaires. L'OSANC est dirigé par le mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné.

2.4 Garantie du respect de la subsidiarité

Sur la base des expériences faites lors des deux premières vagues épidémiques (ch. 2.1), et afin d'assurer que la condition de subsidiarité soit respectée, le Conseil fédéral a à nouveau décidé que les cantons bénéficiaires de l'aide de la Confédération doivent avoir épuisé l'ensemble des moyens et instruments à leur disposition et ce, aussi bien à l'échelon cantonal que dans le cadre de la coopération intercantonale. Les cantons requérants doivent donc avoir épuisé les ressources de la protection civile et des sapeurs-pompiers, ainsi que l'offre du secteur privé. Spécifiquement, les cantons qui demandent l'appui de l'armée doivent fournir une description brève et actuelle de la situation de l'organisation cantonale du système de santé (nombre de postes et état actuel des effectifs) et remplir les critères suivants:

- a. la possibilité pour le secteur privé de fournir des prestations additionnelles afin de soutenir le système de santé et les hôpitaux est épuisée;
- b. les possibilités de recrutement de personnel sur le marché du travail civil sont épuisées;
- c. la possibilité d'employer des chômeurs a été exploitée en coordination avec les offices régionaux de placement (ORP);
- d. les ressources du service public et de la protection civile sont insuffisantes en termes quantitatifs et qualitatifs pour mener à bien l'appui au système de santé et aux hôpitaux;
- e. les possibilités de recrutement à court terme de personnel d'autres domaines (médecins retraités, personnel médical retraité, dentistes, médecins vétérinaires) pour la vaccination sont épuisées;
- f. l'appui du Service civil a été sollicité et les civilistes disponibles ont été engagés;
- g. les établissements de formation du secteur des soins ont été contactés pour fournir une aide et n'ont pas d'autres étudiants disponibles;
- h. les étudiants en médecine ont été sollicités et ne sont plus disponibles;
- i. les volontaires (Ordre de Malte et Samaritains) ont été sollicités et ne sont plus disponibles;
- j. les autres cantons ne sont pas en mesure de reprendre des patients;
- k. les interventions chirurgicales non urgentes ont été reportées, pour autant qu'une telle démarche libère des capacités utiles.

Le Conseil fédéral a également décidé que les cantons qui bénéficient d'un soutien de l'armée doivent s'assurer, pendant l'engagement de celle-ci, que les conditions suivantes sont respectées:

- a. dans le cas où un appui de l'armée est fourni dans un hôpital ou en faveur d'un canton, il est exclu que l'hôpital ou le canton en question recoure aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT);
- b. les militaires mis à disposition par la Confédération sont engagés uniquement pour effectuer les tâches mentionnées dans la demande du canton et pour lesquelles ils ont été formés;
- c. dès que leur appui n'est plus nécessaire ou que leurs tâches peuvent être reprises par d'autres organisations ou fournisseurs de prestations du secteur privé, les militaires sont renvoyés à leur commandant;
- d. l'engagement planifié du service civil dans les services de santé (hôpitaux, traçage des contacts) ou sociaux (maisons de retraite et de soins) et dans les centres de vaccination est exclusivement administratif;
- e. l'engagement planifié de l'armée dans un établissement de santé du canton concerné a lieu exclusivement dans un hôpital ou pour administrer des vaccins.

Si l'EMFP, présidé par l'OFSP, conclut que les conditions précitées sont remplies, l'OSANC est autorisé à entrer en matière et à attribuer les moyens de l'armée au canton requérant (ch. 2.3). En outre, avant le début de l'engagement, le commandant des militaires mis à disposition conclut avec la direction de l'établissement soutenu une convention de prestations dans laquelle l'ampleur des prestations militaires à fournir est définie. Les conditions mentionnées ci-dessus constituent la base de la convention. Le commandant militaire est tenu, après en avoir fait la demande à l'OSANC, de réduire, voire d'interrompre l'appui s'il ne correspond plus aux termes de la convention. Des moyens peuvent alors être libérés et, au besoin, être mis à disposition ailleurs. Les prestations demandées à l'armée qui sont à la fois réalisables et approuvées par l'OSANC, sont soumises à un contrôle permanent effectué par les affaires sanitaires de l'armée.

Afin de permettre aux cantons d'engager en priorité la protection civile, notamment pour le soutien logistique de la vaccination de rappel et le traçage des contacts, le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral a décidé de mettre à leur disposition un contingent maximal de 100 000 jours de service pour l'engagement de personnes astreintes à la protection civile jusqu'au 31 mars 2022.

2.5 Durée de l'engagement et comptabilisation des jours de service

L'engagement de l'armée est limité au 31 mars 2022. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer si cet engagement sera nécessaire au-delà de cette date. Le cas échéant, le Conseil fédéral décidera en temps voulu de sa prolongation et de la transmission au Parlement d'un nouveau message en vue de son approbation. En effet,

comme la durée de l'engagement dépasse trois semaines et qu'il comprend plus de 2000 militaires, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il revient de l'approuver, conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)¹.

L'art 65a, al. 3, LAAM donne au Conseil fédéral la compétence de décider que seuls soient comptabilisés les jours que les militaires auraient dû de toute façon accomplir lors d'un cours de répétition ordinaire durant l'année en cours (19 jours). En raison des besoins particuliers, le Conseil fédéral avait décidé, pour les deux services d'appui précédents, de comptabiliser jusqu'à deux cours de répétition (38 jours)². Comme la poursuite de cette pratique pourrait réduire la disponibilité opérationnelle des formations sanitaires et hôpital pendant plusieurs années, le Conseil fédéral est d'avis que, pour l'heure, la durée maximale prise en compte dans le cadre de ce service d'appui doit être celle d'un cours de répétition ordinaire (19 jours).

Cette position se fonde sur le fait que l'armée ne dispose que d'un nombre limité de spécialistes sanitaires, ceux-ci devant effectuer six cours de répétition. Après accomplissement de ces six services d'instruction, ces spécialistes peuvent encore être convoqués pour un service d'appui jusqu'à leur libération des obligations militaires, mais ne doivent donc plus effectuer de service d'instruction. Il en résulte que leur niveau de formation diminue rapidement et qu'ils ne peuvent plus être engagés à brève échéance pour soutenir le système de santé. Dans ce contexte, une nouvelle soustraction de deux cours de répétition réduirait les effectifs réels des formations hôpital et sanitaires entre 40 et 60 % de leurs effectifs réglementaires. Une telle diminution des effectifs contraindrait l'armée à réduire le nombre et à fusionner des formations hôpital et sanitaires, afin que l'instruction des spécialistes restants puisse être assurée. Par ailleurs, cette réduction limiterait pendant plusieurs années les besoins médicaux internes de l'armée et les soins aux militaires en service.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a décidé que, pour l'heure, la durée maximale prise en compte pour ce nouvel engagement serait celle d'un cours de répétition ordinaire, à savoir 19 jours. Il n'exclut toutefois pas la possibilité de reconsidérer sa décision en fonction de l'ampleur de l'engagement (durée et nombre de militaires convoqués) et fixer la durée maximale prise en compte pour ce service d'appui à 38 jours.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Sur le plan financier, on s'attend à ce que le budget ordinaire du DDPS absorbe les charges dues au service d'appui de l'armée.

Les expériences faites lors des deux premiers services d'appui de l'armée dans le cadre des mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 ont démontré que ce genre d'engagement en faveur des autorités civiles ne génère pour le DDPS

¹ RS 510.10

² Décision du Conseil fédéral du 4 novembre 2020. Voir ch. 2.3 du message du 18 novembre 2020 concernant le deuxième service d'appui de l'armée, FF 2020 8491.

que des coûts additionnels marginaux. Même si le cas d'une mobilisation est différent de celui d'un service d'instruction, on peut relever que les coûts engendrés par les deux premiers services d'appui sont presque équivalents à ceux que les formations engagées auraient engendrés si leurs effectifs accomplissaient leur service d'instruction annuel. Dans les deux cas, les dépenses ont pu être absorbées par le budget ordinaire sans devoir recourir à des crédits additionnels. Les coûts du premier (105,43 millions de francs) sont nettement supérieurs à ceux du deuxième engagement de l'armée (45,9 millions de francs). Cette différence s'explique par le fait que l'ampleur du premier engagement était bien plus importante que celle du deuxième. En effet, lors du premier service d'appui, en plus de l'appui au système de santé, les autorités civiles avaient demandé l'appui de l'armée pour la surveillance des frontières et la protection des représentations étrangères. Par ailleurs, lors du premier engagement, le déploiement des militaires demandés par les services de santé civils s'est effectué sur la base d'une évaluation plus souple du respect de la subsidiarité.

Les coûts exacts du troisième service d'appui dépendront du nombre de militaires engagés sur la base des demandes cantonales. Par ailleurs, les charges de personnel (p. ex. indemnités, heures supplémentaires) pourraient s'accroître dans un premier temps mais devraient pouvoir être compensées pendant l'année. Si, contre toute attente, ce n'était pas le cas, le DDPS demandera un crédit additionnel pour l'année 2022.

3.2 Conséquences pour les cantons

Conformément au principe de subsidiarité, les cantons sont responsables de l'engagement des moyens de l'armée mis à leur disposition par la Confédération. Grâce à ces moyens supplémentaires, ils sont mieux à même de maîtriser la période de surcharge générée par l'épidémie de COVID-19.

Conformément au principe de subsidiarité, le bénéficiaire final des prestations est responsable des besoins primaires des militaires engagés en dehors des emplacements de la Confédération, notamment en termes d'hébergement et de subsistance. Il doit également supporter d'éventuelles dépenses découlant directement de l'appui fourni dans ses locaux.

4 Relations avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴. Le présent arrêté correspond toutefois à l'objectif 15 du message («La Suisse connaît les menaces qui pèsent sur sa sécurité et

³ FF 2020 1709

⁴ FF 2020 8087

dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement»⁵. Il autorise l'engagement subsidiaire de l'armée en service d'appui aux autorités civiles dans le cadre des mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 décidé par le Conseil fédéral le 7 décembre 2021.

5 Procédure de consultation

Le projet n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation au sens de l'art. 3, al. 1, let. d et e, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁶. En vertu de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment. Le Conseil fédéral soutient les cantons à leur demande. De plus, il entretient un dialogue permanent avec ceux-ci au sein des organes mentionnés précédemment (ch. 2.4).

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Aux termes de l'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.)⁷, l'armée «contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches». L'art. 1, al. 2, LAAM précise en outre que lorsque les moyens des autorités civiles en Suisse ne suffisent plus, l'armée leur apporte son appui. Selon la même disposition, cet appui peut notamment être fourni aux fins suivantes: faire face à une menace grave pesant sur la sécurité intérieure (let. a), faire face à des catastrophes et à d'autres situations extraordinaires (let. b) et faire face à des situations de surcharge extrême ou accomplir des tâches que les autorités civiles ne peuvent plus accomplir faute de moyens ou de personnel appropriés (let. c).

Conformément à l'art. 67, al. 1, let. d, LAAM, le présent message concerne un engagement subsidiaire en service d'appui aux autorités civiles confrontées à une surcharge extrême de leur personnel de santé, déjà fortement sollicité lors des deux premières vagues de l'épidémie. Selon l'art. 67, al. 2, LAAM, l'appui s'effectue à la demande des autorités civiles cantonales dans la mesure où l'engagement est dans l'intérêt public et que les autorités civiles ne pourraient accomplir de telles tâches qu'avec un engagement disproportionné de moyens sur le plan matériel, personnel ou temporel. Selon l'art. 67, al. 4, LAAM, le Conseil fédéral détermine quel armement est nécessaire pour assurer la protection des personnes et des troupes engagées et pour accomplir la mission.

⁵ FF 2020 1709, 1790

⁶ RS 172.061

⁷ RS 101

La mobilisation de militaires pour accomplir des engagements au sens de l'art. 67 LAAM est réglée par l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs⁸.

La base légale de la non-comptabilisation des jours de service est l'art. 65a, al. 3, LAAM. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut ordonner, en cas de mise sur pied importante ou d'engagements de longue durée, que le service d'appui ne soit pas imputé sur la durée totale des services d'instruction ou qu'il ne le soit qu'en partie.

En vertu de l'art. 70, al. 1, let. a, LAAM, le Conseil fédéral est compétent pour la mise sur pied des troupes et leur attribution aux autorités civiles. Comme l'effectif engagé est supérieur à 2000 militaires et que l'engagement dure plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit approuver ce dernier lors de la session suivante, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM. Il était urgent de débiter l'engagement dès décembre 2021.

6.2 Subsidiarité

L'art. 67, al. 1, LAAM prévoit diverses situations dans lesquelles l'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles. Au nombre de ces situations on peut citer: faire face à des situations extraordinaires (let. a), faire face à des catastrophes, des situations de surcharge extrême ou accomplir des tâches que les autorités civiles ne peuvent accomplir seules faute de moyens ou de personnel approprié (let. d), accomplir d'autres tâches d'importance nationale ou internationale (let. e). Le service d'appui ne doit pas être considéré comme une aide normale. Les autorités civiles sont tenues, avant toute autre démarche, d'examiner s'il existe une alternative à l'engagement de l'armée qui soit économiquement supportable et à y recourir le cas échéant. C'est uniquement dans le cas où cela s'avère insuffisant que l'armée peut être appelée en renfort. S'agissant des situations extraordinaires (let. a), le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée⁹ précise que seules les circonstances particulières et graves donnent naissance à une situation extraordinaire (p. ex. des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence). Selon l'art. 67, al. 2, LAAM, l'appui est apporté à la demande des autorités fédérales ou cantonales concernées si les conditions suivantes sont réunies: la tâche est d'intérêt public (let. a) et, sans cet appui, les autorités civiles ne pourraient l'accomplir qu'en y consacrant des moyens disproportionnés en personnel, en matériel ou en temps (let. b). Les prestations de l'armée sont demandées dans la mesure où les prestations requises ne peuvent être assurées par les cantons, soit parce que la prestation de départ ou la capacité de durer en termes de personnel, de matériel, d'équipement ou de finances n'est pas garantie, soit parce que les cantons ne disposent pas du personnel nécessaire.

L'aptitude des autorités civiles à répondre de manière suffisante aux besoins sanitaires de la population est sans aucun doute d'intérêt public. Il est essentiel de soutenir les cantons dans leurs campagnes de vaccination contre le COVID-19. Il est également impératif que les patients placés dans les établissements de soins soient protégés d'une

⁸ RS 519.2

⁹ FF 2014 6693, 6753

propagation incontrôlée du COVID-19 et qu'ils puissent être pris en charge et soignés de manière adéquate en cas d'infection.

La première demande adressée au Conseil fédéral par le canton du Jura, avec l'accord de la CDS et l'approbation unanime du Comité directeur de la CDS (les cantons n'étant pas en mesure de mettre suffisamment de moyens à disposition du Jura ou de tout autre canton), remplit les conditions d'un engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles. En outre, dans le cadre de la décision prise le 7 décembre 2021 par le Conseil fédéral, la subsidiarité des demandes ultérieures est examinée selon les procédures décrites aux ch. 2.3 et 2.4. Ainsi, ces demandes n'ont pas besoin d'être examinées et approuvées par la CDS, qui est d'ailleurs représentée au sein de la ResMaB.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le présent arrêté fédéral est un acte particulier, expressément prévu dans une loi fédérale, sur lequel l'Assemblée fédérale statue (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). L'art. 70, al. 2, LAAM prévoit que l'approbation de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour un engagement de plus de 2000 militaires ou durant plus de trois semaines. Sont sujets au référendum les arrêtés fédéraux dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoit (art. 141, al. 1, let. c, Cst.). En l'espèce, dans la mesure où ni la Constitution ni la loi ne prévoient de référendum, l'acte revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs. Par conséquent, le frein aux dépenses ne s'applique pas au projet en question (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).