



23.018

Message concernant l'arrêté fédéral sur le service d'appui de l'armée en faveur du SEM dans le domaine de l'asile

du 1^{er} février 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur le service d'appui de l'armée en faveur du SEM dans le domaine de l'asile, en vous proposant de l'adopter.

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

1^{er} février 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Compte tenu de la situation migratoire et de son évolution rapide ces dernières semaines, le Conseil fédéral a décidé, le 16 décembre 2022, d'engager l'armée en service d'appui en faveur du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans le domaine de l'asile jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard, en mettant sur pied une troupe de 500 militaires au plus. Le Conseil fédéral propose d'approuver cet engagement.

Contexte

La Suisse continue d'accueillir des personnes en quête de protection venant d'Ukraine et reste confrontée à un nombre élevé de requérants d'asile. Entre mars et fin décembre 2022, la Suisse a accordé une protection à plus de 65 000 personnes venant d'Ukraine. Avec l'armée, le SEM a fait passer le nombre de places d'hébergement de 5000 à plus de 9000 lits depuis le printemps dernier et recruté du personnel supplémentaire pour l'encadrement. À la fin de l'année 2022, le nombre des personnes en quête de protection venant d'Ukraine était d'environ 75 000 et celui des demandes d'asile de 24 500. Des ressources supplémentaires étaient nécessaires pour pouvoir continuer d'assurer l'hébergement et l'encadrement de ces personnes ces prochains mois. En raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur le marché du travail, le SEM ne parvient pas à recruter suffisamment de personnel. La nécessité de l'intervention ainsi que la répartition du travail et la coordination des organisations de service ont été clarifiées au sein de l'État-major spécial Asile en tenant compte des défis de la Confédération, des cantons et des communes. Jusqu'à 140 civilistes sont d'ores et déjà mobilisés pour aider à l'encadrement.

Contenu du projet

L'armée engage du personnel militaire en faveur du SEM. L'engagement décidé par le Conseil fédéral comprend 500 militaires au plus et prend fin le 31 mars 2023. Ceux-ci apportent leur soutien au SEM pour l'aménagement et l'exploitation des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition et pour le transport des personnes en quête de protection et des requérants d'asile.

Le SEM décide avec l'armée du nombre de militaires requis et de leur répartition. Les prestations demandées sont fournies par des militaires en service long ou des formations en service ordinaire. Le personnel militaire n'effectue pas de tâches ayant trait à la sécurité.

L'État-major spécial Asile, sous la direction de la secrétaire d'État aux migrations, effectue un contrôle régulier de plausibilité afin de déterminer si le principe de subsidiarité est respecté. Dès que l'appui des militaires n'est plus indispensable ou que leurs tâches peuvent être reprises par d'autres organisations, les militaires sont renvoyés à leur commandement.

Message

1 Contexte

Le 16 décembre 2022, à la demande du Département fédéral de justice et police, le Conseil fédéral a décidé d'engager l'armée en service d'appui afin de soutenir le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans la gestion de la situation migratoire. En effet, les autorités chargées de l'asile en Suisse doivent faire face non seulement aux conséquences de la crise ukrainienne qui se prolonge, mais aussi à une augmentation constante du nombre de nouvelles demandes d'asile.

Depuis le printemps dernier, la Confédération, les cantons, les villes et les communes travaillent en étroite collaboration, notamment pour mettre à disposition un nombre suffisant de logements, afin que les procédures d'asile puissent continuer à être menées rapidement et selon les processus prévus. Au vu de la crise ukrainienne et du flux migratoire venant de la région méditerranéenne, le SEM a, dès le printemps 2022, fondé sa planification sur un nombre élevé d'arrivées en Suisse. Par conséquent, il a augmenté le nombre d'hébergements dans les structures fédérales de 5000 à 9000 places, notamment avec des infrastructures mises à disposition par l'armée.

Depuis le 11 mars 2022, date à laquelle le Conseil fédéral a activé le statut de protection S, la Suisse a accordé une protection à plus de 70 000 personnes venant d'Ukraine. En parallèle, le nombre des candidats à l'asile en Suisse venus notamment par la «route des Balkans» continue aussi d'augmenter. Depuis septembre 2022, la Suisse enregistre jusqu'à 800 demandes d'asiles par semaine (outre les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine), si bien qu'à la fin octobre les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) se sont retrouvés engorgés et ne disposaient plus de suffisamment de lits libres. Pour faire face à cette saturation, le SEM a décidé d'attribuer, du 27 octobre au 15 décembre 2022, une partie des requérants d'asile aux cantons plus tôt qu'auparavant afin de continuer à garantir sa capacité d'accueil (art. 24, al. 6, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]¹). Ce dispositif exceptionnel a permis de décharger les CFA, mais cela a entraîné une charge supplémentaire pour les structures d'accueil des cantons.

Étant donné que le nombre de nouvelles demandes se maintient à un niveau élevé, il faut continuer à garantir un nombre de places d'hébergement suffisant pour les requérants d'asile et les personnes en quête de protection, tout en déchargeant les cantons. À cet effet, le SEM a demandé à l'armée de mettre à sa disposition des capacités d'hébergement supplémentaires et de lui fournir du personnel. Ainsi, l'armée met à disposition environ 2100 places supplémentaires, capacité qui peut encore être augmentée jusqu'à environ 2700 places par des mesures de densification appropriées. Selon la décision du Conseil fédéral du 16 décembre 2022, le SEM peut aussi compter sur le soutien de 500 militaires au maximum.

¹ RS 142.31

2 Appui subsidiaire de l'armée en faveur du SEM

2.1 Besoins du SEM en ressources humaines

Pour les places d'hébergement supplémentaires requises, des ressources en personnel sont nécessaires pour l'installation, la gestion des places, l'exploitation des logements et l'encadrement des requérants d'asile et des personnes en quête de protection.

L'augmentation du nombre de places d'hébergement dans les structures fédérales (déjà plus de 9000) entraîne aussi une hausse considérable du personnel des prestataires affecté à la sécurité et à l'encadrement (d'environ 700 collaborateurs en moyenne en exploitation normale à presque 1700 pour couvrir les services concernant la sécurité, et de 868 équivalents plein temps à fin septembre 2022 à 1093 à fin décembre 2022 pour assurer l'encadrement). Or, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur le marché du travail ne permet pas de recruter suffisamment de personnel pour ces tâches. En raison des besoins accrus dans les centres cantonaux, les organisations correspondantes n'ont que peu de disponibilités pour assurer l'encadrement dans les CFA. Le recours à des volontaires n'est pas concluant, car ceux-ci ne peuvent s'engager que de manière ponctuelle et n'ont pas la possibilité de s'intégrer pleinement dans le concept d'exploitation. C'est pourquoi le SEM va réduire temporairement, autant que faire se peut, les ressources allouées à l'encadrement dans les CFA existants pour n'assurer dans ces derniers qu'un encadrement minimal (prestations de base) et pouvoir engager les ressources ainsi libérées dans les nouveaux emplacements. Il conviendra néanmoins de revenir dès que possible sur cette décision qui n'est pas en adéquation avec le concept d'exploitation existant des CFA. Actuellement, l'encadrement dans les CFA est aussi fourni par des personnes astreintes au service civil. Dans ce contexte, le SEM est aussi tributaire d'un appui matériel et en personnel pour la mise en place des installations militaires nécessaires (halles polyvalentes ou halles à véhicules qui doivent être aménagées en places d'hébergement). Vu l'offre restreinte sur le marché du travail, il faudrait que la mise en place soit assurée par des militaires et que l'encadrement minimal des installations militaires supplémentaires le soit par le SEM avec l'aide des personnes astreintes au service civil. Le SEM reste toujours compétent pour l'organisation des procédures en vertu de la LAsi.

Assister les personnes en quête de protection est la deuxième des cinq tâches de base dévolues à la protection civile en cas de situation d'urgence. Les convocations fédérales sont possibles en situation d'urgence touchant plusieurs cantons ou l'ensemble du pays (art. 46, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile [LPPC]²). Vu qu'en ce moment, aussi bien la Confédération que les cantons, les villes et les communes sont sollicités par la création de places d'hébergement supplémentaires, la Confédération et les cantons se sont accordés dans le cadre de l'État-major spécial Asile (SONAS) sur le fait que la protection civile, en tant que premier moyen des cantons, se concentre sur les tâches des cantons, des villes et des communes dans la situation de besoins actuelle. Puisque les moyens disponibles de la protection civile sont engagés au niveau des cantons, des villes et des communes, la Confédération renonce pour l'instant à une convocation de la protection civile. En cas d'aggravation de la situation, une convocation des per-

² RS 520.1

sonnes astreintes par la Confédération en vertu de l'art. 46, al. 1, let. a, LPPCi est réservée.

Le service civil peut intervenir pour la prévention et la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, ainsi que pour le rétablissement après de tels événements. Comme le besoin d'appui en matière d'asile est avéré, l'Office fédéral du service civil (CIVI) appuie le SEM de manière ininterrompue depuis le mois de mars 2022 en convoquant en fonction des besoins des personnes astreintes au service civil (plus de 9000 jours de service de mi-avril à décembre 2022). Afin d'intensifier encore cet appui compte tenu des nouvelles places d'hébergement à créer, le SEM et le CIVI ont décidé, dans le cadre du SONAS, qu'entre janvier et avril 2023, jusqu'à 140 personnes astreintes au service civil seront convoquées au profit du SEM, parallèlement à des engagements d'au moins 26 jours de service chacun, en vertu des art. 4, al. 1, let. h, et 7a, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil³ et de l'art. 8c, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil⁴.

Le nombre maximal de 140 places d'engagement a été fixé parce que le nombre de personnes astreintes au service civil sur les quelque 40 emplacements peut être géré par le SEM en tant qu'établissement d'affectation reconnu du service civil et que le rapport entre le personnel apportant de l'aide, les personnes en quête de protection et les requérants d'asile à encadrer et les personnes astreintes au service est assumable (les personnes astreintes au service civil représentent 10 à 20 % du personnel des équipes d'encadrement par emplacement). Faute de structures propres de conduite et de logistique, le service civil ne peut pas lui-même aménager et exploiter une structure d'hébergement pour réfugiés.

2.2 Mission donnée à l'armée par le Conseil fédéral

Au regard de la situation migratoire et de son évolution prévisible, le Conseil fédéral a chargé, le 16 décembre 2022, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'engager l'armée en service d'appui, en vue d'apporter son soutien au SEM jusqu'au 31 mars 2023, en mettant sur pied 500 militaires au plus.

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 besoins du SEM qui attribue les ressources en collaboration avec l'armée. Les prestations sont par ailleurs fournies si certaines conditions de subsidiarité sont remplies (ch. 2.3).

L'armée appuie le SEM dans la mise en place et l'exploitation des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition ainsi que dans le transport de requérants d'asile et de personnes en quête de protection.

³ RS 824.0

⁴ RS 824.01

Les prestations fournies par l'armée en faveur du SEM incluent les tâches suivantes:

- a. appui matériel et appui en personnel dans le montage, l'aménagement et le démontage des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition;
- b. appui en personnel pour l'exploitation des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition en tant qu'aide initiale en attendant que le personnel civil nécessaire soit disponible;
- c. appui en personnel dans l'octroi de soins médicaux initiaux au profit des requérants d'asile et des personnes en quête de protection.

Les autorités civiles, en l'occurrence le SEM, 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 Garantie du respect de la subsidiarité

Afin d'assurer que le principe de subsidiarité (art. 67, al. 1, let. d, et 2, let. b, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée [LAAM]⁵) soit respecté, les ressources et instruments civils doivent avoir été épuisés. Selon la pratique du Conseil fédéral, les critères suivants doivent en outre être remplis:

- a. la possibilité pour le secteur privé (par ex. sociétés de sécurité privées) de fournir des prestations a été 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;
- d. l'appui du service civil a été sollicité et les civilistes disponibles ont été engagés;
- e. les volontaires (par ex. Samaritains) ont été sollicités et ne sont plus disponibles.

En raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur le marché du travail et du besoin de personnel en forte hausse dans les cantons et les communes, les moyens civils ne suffisent plus dans la situation actuelle pour parvenir à gérer les tâches au niveau de la Confédération. Le SONAS, dirigé par la secrétaire d'Etat aux migrations, est donc parvenu à la conclusion qu'il faut en plus l'appui de l'armée avec des moyens en personnel et que les critères de subsidiarité pour un service d'appui sont remplis. Le SONAS effectuera un contrôle régulier de plausibilité afin de s'assurer que les critères de subsidiarité continuent à être remplis. Cette démarche vise à vérifier quand les prestations demandées pourront être reprises par le personnel du SEM, des prestataires privés ou des civilistes.

⁵ RS 510.10

Les militaires mis à disposition par le DDPS sont engagés uniquement pour effectuer les tâches convenues et pour lesquelles ils ont été formés. Dès que leur appui n'est plus indispensable ou que leurs tâches peuvent être reprises par d'autres organisations (par ex. personnel du SEM ou secteur privé), les militaires sont renvoyés à leur commandement.

Avant le début de l'engagement, le commandant des militaires mis à disposition détermine conjointement avec la personne responsable du centre soutenu le cadre des prestations militaires à fournir. Le commandant est tenu de réduire ou de mettre fin à 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.

2.4 Durée et étendue de l'engagement, comptabilisation des jours de service

L'engagement de l'armée est limité au 31 mars 2023. Comme la durée de l'engagement dépasse trois semaines, il revient à l'Assemblée fédérale de l'approuver, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM. Un soutien éventuel au-delà de cette date sera examiné régulièrement et, le cas échéant, proposé au Conseil fédéral.

Les militaires qui fournissent les prestations d'appui ne sont pas armés. Toute prestation de sécurité par des militaires est exclue, à l'intérieur comme à l'extérieur des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition.

Les prestations en service d'appui sont fournies par des militaires en service long et par des militaires en service ordinaire. Le service d'appui est imputé sur la durée totale des services d'instruction obligatoires des militaires en service long. Pour les formations effectuant un cours de répétition, le service d'appui est imputé sur la durée du service ordinaire.

2.5 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 2023⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷. Le présent arrêté correspond toutefois aux objectifs 13 (La Suisse gère la migration, exploite le potentiel économique et social qu'offre la migration et promeut la coopération internationale) et 15 (La Suisse connaît les menaces qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement) du message⁸. Il autorise l'engagement subsidiaire de l'armée en service d'appui au SEM dans le domaine de l'asile décidé par le Conseil fédéral le 16 décembre 2022.

6 FF 2020 1709

7 FF 2020 8087

8 FF 2020 1709 p. 1786 et 1790

3 Procédure préliminaire, consultation comprise

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)⁹. 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. Un dialogue permanent avec les cantons et les communes est assuré dans le cadre du SONAS au travers des différentes conférences cantonales et de l'Union des villes suisses qui y sont représentées (ch. 2.1). Lors des discussions tenues en amont de la décision du Conseil fédéral du 16 décembre 2022, tous ces partenaires se sont exprimés en faveur d'un appui subsidiaire de l'armée au profit du SEM.

4 Conséquences

4.1 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 découlant de l'art. 67, al. 1, LAAM.

Les expériences faites lors de précédents services d'appui de l'armée, notamment les engagements en faveur de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, ont démontré que ce genre d'engagement en faveur des autorités civiles ne génère pour le DDPS que des coûts additionnels marginaux. Le DDPS peut toutefois facturer par après les éventuelles dépenses supplémentaires au Département fédéral de justice et police.

4.2 Conséquences pour les cantons

Le service d'appui de l'armée dans le domaine de l'asile n'a pas de conséquences pour les cantons.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.)¹⁰, 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

⁹ RS 172.061

¹⁰ RS 101

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. e).

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 dans la gestion des infrastructures d'accueil des personnes en quête de protection et des requérants d'asile. Selon l'art. 67, al. 2, LAAM, l'appui s'effectue à la demande des autorités civiles fédérales 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. L'incapacité actuelle du SEM d'accomplir avec du personnel civil toutes les tâches nécessaires à la gestion des infrastructures d'accueil a été exposée plus haut (ch. 2.2); le respect dans la durée des exigences de subsidiarité sera assuré par un contrôle régulier (ch. 2.3). 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.

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'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. Comme certaines des infrastructures supplémentaires mises à disposition par l'armée devaient être prêtes à recevoir des requérants d'asile au mois de janvier, il était nécessaire de débiter l'engagement dès décembre 2022.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le présent arrêté fédéral est un acte particulier, expressément prévu par 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.).

5.3 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 (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.4 Conformité au principe de 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 celles-ci, 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). En l'espèce, c'est l'hypothèse de la surcharge extrême (let. d) qui est réalisée. 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'armée¹¹ précise que seules les circonstances particulières et graves donnent naissance à une situation extraordinaire (par 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 autorités civiles, 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 autorités civiles ne disposent pas du personnel nécessaire.

La capacité des autorités civiles à gérer de manière efficace l'arrivée massive de personnes en quête de protection et de requérants d'asile est d'intérêt public. L'incapacité actuelle du SEM d'accomplir avec du personnel civil toutes les tâches nécessaires à la gestion des infrastructures d'accueil a été exposée plus haut (ch. 2.2); le respect dans la durée des exigences de subsidiarité sera assuré par un contrôle régulier (ch. 2.3). Il est ainsi essentiel de soutenir le SEM dans l'accueil et la prise en charge de ces personnes.

¹¹ FF 2014 6693 p. 6753