



20.083

Message

**concernant l'arrêté fédéral sur le service d'appui de l'armée
en faveur des services de santé civils dans le cadre des mesures
destinées à lutter contre la deuxième vague de l'épidémie de COVID-19**

du 18 novembre 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
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 des services de santé civils dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la deuxième vague de 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.

18 novembre 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Compte tenu de la situation épidémiologique et de son évolution prévisible, le 4 novembre 2020, le Conseil fédéral a décidé d'engager l'armée dans le cadre d'un service d'appui en faveur du système de santé civil jusqu'au 31 mars 2021 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

À la fin du mois d'octobre 2020, plusieurs cantons ont sollicité l'aide de la Confédération sous la forme d'un appui de l'armée en faveur de leurs services de santé. Après avoir constaté la forte augmentation du nombre de cas d'infection au COVID-19 et l'augmentation du nombre de patients admis dans les unités de soins intensifs (USI) depuis la fin du mois de septembre 2020, le 4 novembre 2020, 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.

Contenu du projet

La mise sur pied décidée par le Conseil fédéral comprend 2500 militaires au plus et prend fin le 31 mars 2021 au plus tard. Les missions de l'armée consistent notamment à assister les structures hospitalières dans le domaine des soins de base et de traitement, à aider les hôpitaux cantonaux 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.

Les expériences faites lors du premier service d'appui de l'armée dans le cadre de la lutte contre la première vague de l'épidémie ont toutefois démontré que les moyens militaires mis à disposition surpassaient parfois les besoins réels des établissements de santé. Bien que l'engagement de l'armée ait été reconnu et apprécié par les bénéficiaires, l'impression s'est dégagée que l'armée avait été sollicitée alors que d'autres ressources, telles que la protection civile et le Service civil et les prestataires privés n'avaient pas suffisamment été prises en compte comme fournisseurs potentiels d'un appui. Afin de garantir le respect de la subsidiarité, le 4 novembre 2020, le Conseil fédéral a également fixé les critères que les autorités requérantes doivent remplir en tout temps pour bénéficier de l'appui de l'armée. Ces critères forment la base de conventions de prestations qui sont désormais conclues entre l'établissement de santé soutenu et le commandant 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.

Dans certains domaines, l'engagement de l'armée génère des dépenses additionnelles qui devraient pouvoir être absorbées par le budget du DDPS déjà approuvé. À défaut, le DDPS demandera un crédit supplémentaire.

Message

1 Contexte

Le 4 novembre 2020, à la demande de plusieurs cantons, le Conseil fédéral a décidé pour la deuxième fois d'engager l'armée en service d'appui afin de soutenir le système de santé civil dans le cadre de l'épidémie de COVID-19. Depuis le début de la deuxième vague épidémique, fin septembre, le nombre de cas d'infection au COVID-19 a augmenté de manière dramatique. Il en va de même pour les cas d'hospitalisation et le nombre de patients admis aux unités de soins intensifs (USI). Début novembre, la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* prévoyait que les USI seraient surchargées dans un délai de moins de trois semaines. Le haut niveau de positivité, qui avoisinait alors les 25 %, et le doublement du nombre de cas d'infection tous les six jours (voire tous les quatre jours dans certains cantons) démontraient la gravité de la situation. Dans de nombreux cantons, l'engorgement du traçage des contacts, puis des capacités de test (pénurie de tests et de personnel pour tester un nombre croissant de candidats), ne permettait plus d'assurer le suivi de la situation. En outre, il apparaissait clairement que le nombre de cas allait poursuivre son augmentation dans les semaines à venir, sachant que les mesures adoptées par les cantons et le Conseil fédéral ne produiraient pas leurs effets avant deux semaines au plus tôt.

La Suisse romande enregistrerait alors une incidence particulièrement élevée par rapport au reste du pays. Le canton de Fribourg, qui a été le premier à solliciter l'aide de l'armée, a enregistré une incidence de 1140 cas pour 100 000 habitants durant la dernière semaine d'octobre, se plaçant ainsi au troisième rang derrière les cantons du Jura et du Valais. En termes d'occupation des lits USI, le canton de Fribourg disposait de 2 places libres sur un total de 24 lits. Dans les autres cantons romands et dans le canton de Berne, les chiffres étaient les suivants: 35/112 pour Berne, 29/73 pour Genève, 8/20 pour Neuchâtel, 2/8 pour le Jura, 20/112 pour Vaud et 13/33 pour le Valais. Pour l'ensemble de la Suisse on comptait alors 400 places libres sur un total de 1131 lits USI.

Par lettre du 27 octobre 2020, le Conseil d'Etat fribourgeois 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 afin de garantir les capacités opérationnelles de l'Hôpital fribourgeois (HFR). Le même jour, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) confirmait la subsidiarité de la demande.

Les jours suivants, les cantons du Jura, de Genève (28 octobre), du Valais, de Berne (30 octobre), de Vaud et du Tessin (12 novembre) sollicitaient également l'aide de la Confédération sous la forme d'un service d'appui de l'armée au profit de leurs services de santé civils. Ces demandes de prestations ont toutes été, partiellement, ou entièrement, approuvées (état au 12 novembre 2020).

2 Appui subsidiaire de l'armée au profit des services de santé civils

2.1 Expériences issues de l'engagement de l'armée lors de la première vague épidémique

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé pour la première fois de soutenir les services de santé civils avec des moyens de l'armée. Compte tenu des développements dramatiques dans toute l'Europe et du nombre croissant de cas d'infection au COVID-19, quelques jours plus tard, le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter la mise sur pied de l'armée en faisant passer le plafond de l'effectif engagé de 800 à 8000 militaires. Sur la base de l'état des connaissances et des informations disponibles à l'époque, il était opportun de mobiliser sans attendre l'ensemble des ressources militaires adéquates et disponibles afin de les engager sans délai et répondre au plus vite au nombre croissant de demandes. Par ailleurs, au printemps, les prestations à fournir par l'armée ne se limitaient pas au système de santé, mais concernaient aussi le domaine de la sécurité (appui des corps de police cantonaux dans la protection des représentations étrangères et appui de l'administration fédérale des douanes).

L'incertitude liée à l'évolution de l'épidémie a conduit les autorités compétentes à faire preuve de prudence dans leurs planifications et à demander l'appui d'importants contingents de l'armée. Dans un contexte où les mesures décidées par le Conseil fédéral ont permis d'aplatir la courbe du nombre d'infections, cette mise sur pied à grande échelle a eu pour effet que les ressources mises à disposition par l'armée ont parfois surpassé les besoins du système de santé. Cette situation a généré des critiques. Bien que l'engagement de l'armée ait été reconnu comme utile et ait été apprécié par les bénéficiaires du service d'appui, l'impression générale était que l'armée avait été sollicitée alors que d'autres ressources, telles que la protection civile, le Service civil et les prestataires privés, n'avaient pas suffisamment été prises en compte comme fournisseurs de prestations potentiels. L'incompréhension du public s'était également manifestée lors de la parution d'informations selon lesquelles quelques hôpitaux auraient bénéficié de l'appui de l'armée tout en recourant à la réduction de l'horaire de travail (RHT) pour indemniser leur personnel régulier.

Il résulte de cette expérience que la subsidiarité des demandes est désormais examinée selon des critères précis par les organes de la Confédération (voir ch. 2.5).

2.2 Mission donnée à l'armée par le Conseil fédéral

Compte tenu de la situation sanitaire, de son évolution prévisible et du nombre de demandes cantonales adressées à la Confédération, le 4 novembre 2020, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'engager à nouveau l'armée en service d'appui, en vue d'apporter son soutien aux services de santé civils, jusqu'au 31 mars 2021, en mettant sur pied une troupe de 2500 militaires au plus. Cet effectif maximal comprend environ 600 militaires qui soutiennent l'engagement (y compris mobilisation) dans

les domaines de la conduite et de la logistique. À cela s'ajoutent des prestations en faveur des troupes engagées, telles que la subsistance, le transport ou le logement.

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 sous réserve que certaines conditions soient remplies et que le principe de subsidiarité soit respecté (voir ch. 2.5).

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), du diagnostic préalable, du dépistage des cas suspects d'infections au COVID-19 et de l'exécution des tests de dépistage;
- b. soutien en personnel et matériel aux établissements cantonaux de santé dans le cadre de l'expansion des capacités des soins intensifs (p. ex. respirateurs et monitoring); les militaires sanitaires qui se prêtent particulièrement à cette tâche, peuvent, après une brève formation être employés pour fournir un appui aux soins intensifs (p. ex. équipes de stockage);
- c. soutien au transport de malades contagieux par la mise à disposition de conducteurs et de véhicules sanitaires.

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 par des militaires en service long, des volontaires, ainsi que des corps de troupe et des unités se trouvant déjà en service, voire spécialement mobilisés pour cet engagement. Au besoin, il est possible que l'armée fasse appel aux formations de milice à disponibilité élevée, qui peuvent être mises sur pied sous un délai de 96 heures après déclenchement (par alerte SMS).

Dans l'accomplissement de ses tâches ordinaires, l'armée continue de fournir des prestations en faveur des cantons par l'intermédiaire de la Pharmacie de l'armée et de la logistique sanitaire (p. ex. matériel médical ou désinfectant).

L'engagement de l'armée s'effectue en faveur et à la demande du Département fédéral de l'intérieur. 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 **Durée de l'engagement et comptabilisation des jours de service**

L'engagement de l'armée est limité au 31 mars 2021. Dans l'état actuel des choses, 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). Compte tenu du fardeau assumé par la troupe durant l'engagement conduit lors de la première vague de l'épidémie de COVID-19, le Conseil fédéral avait décidé en avril 2020 que dans le cas où un militaire en service d'appui effectue davantage de jours de service que lors d'un cours de répétition ordinaire, il se voit imputer au maximum la durée d'un second cours de répétition (38 jours). Pour ce nouveau service d'appui dans le cadre de la deuxième vague de l'épidémie de COVID-19, le Conseil fédéral a décidé que le nombre maximum de jours de service comptabilisés doit à nouveau être fixé à 38 jours et ce, indépendamment du nombre de jours de service déjà comptabilisés pour le service d'appui effectué lors de la première vague de l'épidémie.

2.4 **Traitement des demandes et attribution des moyens aux requérants**

Le Conseil fédéral estime qu'il ne serait pas opportun que chaque demande déposée par les cantons à la Confédération lui soit soumise pour approbation. En effet, cela pourrait retarder leur traitement. En outre, l'expérience a montré qu'il ne ressort pas toujours de l'engagement de la troupe l'impression que la subsidiarité est respectée. Le Conseil fédéral a donc décidé que les demandes cantonales seront désormais examinées et traitées par les organes compétents de la Confédération.

Le Conseil fédéral a par conséquent défini les compétences et les procédures suivantes: présidé par 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. 2.5 sont remplis. La présidence de l'EMFP effectue cette démarche en collaboration avec la Gestion fédérale des ressources (*Ressourcenmanagement Bund*, ResMaB), elle aussi rattachée à l'OFPP. La ResMaB, qui comprend également des représentants de la CDS, vérifie si certaines prestations demandées peuvent être assurées par des prestataires privés, la protection civile, des civilistes ou des volontaires et répond ensuite formellement aux demandes des cantons. Étant donné que la

¹ RS 510.10

situation globale et l'évolution attendue de celle-ci doivent être prises en considération, il est possible que toutes les demandes ne puissent pas être satisfaites. De ce fait, la priorisation et l'attribution des moyens de l'armée, ainsi que la définition de l'ampleur et de la durée des prestations militaires incombent à l'OFFP. Au sein de l'OFFP, c'est l'Organe sanitaire de coordination (OSANC), un comité permanent dirigé par le délégué du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné, qui est en charge de cette tâche.

2.5 Garantie du respect de la subsidiarité

Sur la base des expériences faites lors de la première vague épidémique (ch. 2.1), et afin de garantir que la condition de subsidiarité soit respectée, le Conseil fédéral a également décidé que les cantons bénéficiaires de l'aide de la Confédération doivent avoir, pendant toute la durée de l'appui fourni par l'armée, épuisé l'ensemble des moyens et instruments à leur disposition et ce, tant 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. Les cantons qui demandent l'appui de l'armée doivent désormais remplir les conditions suivantes:

- a. une brève description de la situation actuelle de l'organisation cantonale du système de santé (nombre de postes et état actuel des effectifs) a été fournie;
- b. la possibilité pour le secteur privé de fournir des prestations afin de soutenir le système de santé et les hôpitaux est épuisée;
- c. les possibilités de recrutement de personnel sur le marché du travail civil sont épuisées;
- d. la possibilité d'employer des chômeurs a été exploitée en coordination avec les offices régionaux de placement;
- e. les ressources de la protection civile et des sapeurs-pompiers sont insuffisantes en termes quantitatifs et qualitatifs pour mener à bien l'appui au système de santé et aux hôpitaux;
- f. le Service civil a été sollicité pour un appui et les civiliste disponibles ont été engagés;
- g. les étudiants en médecine ont été sollicités et ne sont plus disponibles;
- h. les volontaires (Ordre de Malte et Samaritains) ont été sollicités et ne sont plus disponibles;
- i. les autres cantons ne sont pas en mesure de reprendre des patients;
- j. les interventions chirurgicales non urgentes ont été reportées, pour autant qu'une telle démarche libère des capacités utiles;
- k. dans le cas où un appui de l'armée est fourni dans un hôpital ou un canton, le recours aux indemnités RHT est exclu;

- l. les militaires mis à disposition sont engagés uniquement pour effectuer les tâches mentionnées dans la demande du canton et pour lesquelles ils ont été formés;
- m. 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.

Si l'EMFP conclut que les conditions précitées sont bien remplies, l'OSANC est alors autorisé à entrer en matière et à attribuer les moyens de l'armée au canton requérant (ch. 2.4). 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 qui définit précisément les prestations militaires à fournir. Le respect des conditions mentionnées ci-dessus constitue la base de cette convention de prestations. 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 de prestations. 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 sur la base des conventions de prestations conclues avec les établissements de santé soutenus.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Dans certains domaines, l'engagement de l'armée conduit à une hausse des dépenses. C'est par exemple le cas des dépenses destinées à la troupe pour les jours de service supplémentaires effectués dans le cadre du service d'appui; les coûts exacts dépendront de l'ampleur du service d'appui, en particulier du nombre de militaires qui doivent être convoqués et de la durée de leur engagement. En revanche, d'autres dépenses diminueront ou seront reportées (baisse du nombre de voyages de service, suspension de cours de répétition, etc.). Il est prévu que le budget du DDPS, déjà adopté, absorbe dans la mesure du possible les charges supplémentaires dues à l'engagement. Par ailleurs, les charges de personnel devraient s'accroître au sein du département (augmentation temporaire du taux d'occupation, engagement temporaire de spécialistes, heures supplémentaires, etc.). Dans l'état actuel des choses, il apparaît que pour l'année 2020, cette hausse peut être compensée dans le cadre du budget du DDPS. Au besoin, le DDPS demandera un crédit supplémentaire pour l'année 2021.

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 surmonter la période de surcharge générée par l'épidémie de COVID-19.

Comme les frais de l'engagement de l'armée en service d'appui sont à la charge de la Confédération, l'engagement en cours n'a pas de conséquences financières pour les cantons.

4 Relations avec le programme de législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023² ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³. Le présent arrêté correspond toutefois à l'objectif 15 du message sur le programme de la législature («La Suisse connaît les menaces qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement»)⁴. Il doit permettre la prolongation de l'engagement subsidiaire de l'armée en service d'appui aux autorités civiles cantonales et fédérales dans le cadre des mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 décidé par le Conseil fédéral le 16 mars 2020.

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)⁵. 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 s'est entretenu avec les cantons de manière informelle avant de prendre sa décision le 4 novembre 2020. 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.)⁶, 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

² FF 2020 1709

³ FF 2020 8087

⁴ FF 2020 1709 1790

⁵ RS 172.061

⁶ RS 101

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. e).

Le présent message concerne un engagement subsidiaire en service d'appui aux autorités civiles sur le territoire national, conformément à l'art. 67, al. 1, let. d, 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.

La mobilisation de militaires pour accomplir des engagements au sens de l'art. 67 LAAM est régie par l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs⁷.

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 novembre 2020.

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

⁷ RS 519.2

message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée⁸ 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 du système de santé à répondre de manière suffisante aux besoins de la population est sans aucun doute d'intérêt public. Il est impératif que les patients placés dans les établissements de soins soient protégés d'une 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 Fribourg, 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 de Fribourg ou de tout autre canton), remplit les conditions d'un engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles.

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 arrêts 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.).

