



20.035

Message

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

du 22 avril 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la pandémie 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.

22 avril 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Depuis le 6 mars 2020, l'armée effectue un service d'appui aux autorités civiles dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19. Compte tenu de la situation et de son évolution prévisible, le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de maintenir le service d'appui de l'armée aux autorités civiles jusqu'au 30 juin 2020 au plus tard, en mettant sur pied une troupe de 8000 militaires au plus. Cet engagement soulage notamment le système de santé suisse par l'appui d'environ 3800 militaires. Le Conseil fédéral propose d'approuver cet engagement de l'armée en service d'appui.

Contexte

Après avoir constaté que la pandémie de COVID-19 représente un danger majeur pour la santé publique en Suisse, le 6 mars 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'engager un effectif maximal de 800 militaires en service d'appui, jusqu'au 27 mars 2020, afin de soulager le système de santé des cantons. Le 16 mars 2020, au vu de la situation et de son développement prévisible, il est apparu que les demandes en prestations de l'armée dans le domaine de la santé allaient fortement augmenter dans les jours et les semaines à venir. Par ailleurs, il était alors devenu manifeste que le système de santé nécessiterait un appui au-delà du terme de l'engagement autorisé par le Conseil fédéral.

Contenu du projet

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de maintenir l'engagement de l'armée en service d'appui, en vue de soutenir la lutte contre le nouveau coronavirus jusqu'au 30 juin 2020, en mettant sur pied une troupe de 8000 militaires au plus. Les missions de l'armée consistent notamment à appuyer les structures hospitalières civiles dans le domaine des soins de base, à transporter des malades contagieux, à décharger les corps de police cantonaux et à soutenir l'Administration fédérale des douanes.

Afin de répondre aux demandes croissantes des autorités civiles, l'armée a depuis lors employé l'ensemble des instruments à sa disposition pour monter en puissance: mobilisation, prolongation de cours de répétition et, pour la première fois, convocation des militaires encore incorporés, mais ayant déjà accompli leur service long. Ainsi, au début avril, environ 2400 militaires fournissent des prestations dans le domaine des soins de base au profit des hôpitaux civils. De plus, l'armée participe à la protection des frontières nationales et à la protection de représentations étrangères. Au besoin, d'autres tâches pourraient encore être assurées, notamment pour appuyer les corps de police cantonaux.

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

Message

1 Contexte

Le 31 décembre 2019, une multiplication de cas de pneumonie d'origine inconnue a été annoncée à Wuhan (province du Hubei, Chine). L'agent pathogène qui en est responsable a été identifié: il s'agit d'un nouveau type de coronavirus (SARS-CoV-2). Dans les semaines qui ont suivi, des dizaines de milliers de personnes ont été infectées. Le tableau clinique de la maladie, nommée COVID-19, va de cas asymptomatiques à de graves pneumonies accompagnées d'une défaillance multiviscérale qui peuvent entraîner la mort. Si l'épidémie recule en Chine depuis début mars, elle a fortement progressé dans d'autres parties du monde, en particulier en Europe et au Moyen-Orient. En Italie, le nombre de cas et de morts a considérablement augmenté, et le pays est devenu le plus touché après la Chine. Vu sa proximité géographique avec la Suisse, il était attendu que la propagation du COVID-19 s'accélérait ici aussi, comme l'a clairement montré la hausse du nombre de personnes infectées au Tessin.

Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a qualifié le risque d'une poursuite de la propagation en Europe d'élevé. Le risque d'une surcharge des hôpitaux et des établissements de soins est également considéré comme important, de même que le risque de grave infection chez les personnes âgées ou souffrant d'une autre pathologie.

En Suisse aussi, dès le début, la pandémie de COVID-19 constituait un danger pour le système de santé publique, avec un risque élevé qu'il soit rapidement dépassé. Dès lors, il importait que le système de santé, la Confédération, les cantons et les communes se préparent de manière adéquate et réagissent correctement afin de préserver la santé de la population tout en réduisant autant que possible les conséquences de l'épidémie.

Par décision du 6 mars 2020, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS) à engager jusqu'à 800 militaires en service d'appui afin de soutenir les cantons dans le domaine de la santé publique, pour une durée limitée au 27 mars 2020. Le 16 mars, compte tenu de la situation et de son évolution prévisible, il était déjà évident que les autorités civiles auraient besoin d'un appui renforcé de la part de l'armée dès les jours suivants, puis dans les semaines à venir, et ce, sur les plans quantitatif et qualitatif. Il était clair que la crise ne serait pas terminée le 27 mars, date de la fin de l'engagement en service d'appui autorisé par le Conseil fédéral, mais qu'elle continuerait de mettre fortement à contribution le système de santé par la suite.

2 Appui de l'armée aux autorités civiles

2.1 Arrêté du Conseil fédéral

Compte tenu de la situation et de son évolution prévisible, le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de maintenir l'engagement de l'armée en service d'appui, en vue d'apporter son soutien dans la crise du coronavirus, jusqu'au 30 juin 2020 au plus tard, en mettant sur pied une troupe de 8000 militaires au plus¹. Dans ce contexte, les missions de l'armée sont les suivantes:

- a. assister le personnel des structures hospitalières civiles dans le domaine des soins de base et de traitement;
- b. soutenir les mesures visant à endiguer la propagation du COVID-19;
- c. soutenir le transport des malades contagieux;
- d. décharger les corps de police cantonaux dans le domaine de la sécurité;
- e. soutenir le personnel engagé dans la protection et le contrôle des frontières;
- f. soutenir l'exécution d'autres tâches logistiques.

Le Conseil fédéral a notamment précisé que l'armement des troupes engagées doit être déterminé en fonction des demandes des autorités civiles.

2.2 Mise sur pied

Contrairement aux engagements d'appui aux autorités civiles conduits par le passé (p. ex. EURO 08, WEF), l'ampleur des besoins anticipés et surtout leur urgence a amené l'armée à recourir pour cet engagement à l'ensemble des instruments à sa disposition pour avoir un nombre suffisant de militaires: des formations ont été mobilisées et des cours de répétition, ainsi que les services longs, ont été prolongés. Pour la première fois, l'ensemble des militaires ayant accompli leur service long durant les quatre dernières années, et encore incorporés dans les troupes sanitaires, ont été convoqués.

2.2.1 Engagement sanitaire

Depuis l'arrêté du Conseil fédéral, l'armée a mis sur pied l'ensemble de ses formations sanitaires. Le 16 mars 2020, la première formation, un bataillon hôpital, est entrée en service dans le cadre de son cours de répétition ordinaire. Les trois autres bataillons hôpital, ainsi que quatre compagnies sanitaires et une compagnie de transport ont ensuite été mobilisés de manière échelonnée, les 16 et 19 mars, au moyen d'une alerte transmise par SMS. Les quatre unités sanitaires restantes, quatre compagnies, ainsi qu'une compagnie de la logistique sanitaire, ont été mobilisées entre les 23 et 28 mars 2020. La plupart de ces formations de milice dites «à dispo-

¹ Arrêté du Conseil fédéral du 16 mars 2020 concernant le service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles, FF 2020 1883

nibilité élevée» peut être mise sur pied, équipée et instruite pour un engagement spécifique et engagée au profit des autorités civiles en l'espace de trois jours dès l'entrée en service. Aux militaires mobilisés viennent s'ajouter les cadres, recrues et militaires en service long déjà disponibles au sein des écoles de recrues sanitaires et hôpital.

Afin de répondre aux demandes croissantes des autorités cantonales dans le domaine de la santé, des militaires supplémentaires issus d'autres secteurs de l'armée ont été convoqués. Entre le 30 mars et le 3 avril 2020, les militaires sanitaires ayant effectué leur service long durant les années 2016 à 2019 ont été mobilisés. Bien qu'ils aient accompli l'ensemble du service d'instruction obligatoire, en vertu de l'art. 54a, al. 4, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)², ceux-ci restent incorporés durant quatre années et peuvent par là même être convoqués en cas de besoin. De plus, les sanitaires d'unité incorporés dans d'autres écoles ont été mis à disposition en vue de leur engagement dans le domaine des soins de base.

Ainsi, au début avril 2020, environ 2400 militaires fournissent des prestations dans le domaine des soins de base au profit des hôpitaux civils. De plus, depuis le 3 avril 2020, toutes les militaires effectuant leur école de recrues ont été formés à des tâches d'accompagnement, par exemple afin de pouvoir assister des pensionnaires dans les maisons de retraite et de soins.

2.2.2 Appui à l'Administration fédérale des douanes et aux corps de police cantonaux

Les formations professionnelles de la police militaire ont été engagées à partir du 27 mars 2020 afin d'appuyer l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans la protection des frontières nationales. Depuis la même date, un bataillon de milice est engagé pour la surveillance de postes frontières et d'autres secteurs de frontière nécessitant davantage d'effectifs. D'autres bataillons (police militaire ou infanterie) se succéderont pour accomplir cette tâche. Par ailleurs, pour éviter que des formations de milice ne soient convoquées en dehors de la planification des services ordinaires, les cours de répétition de deux bataillons, respectivement en service depuis les 3 et 6 mars 2020 ont été prolongés.

À la demande des corps de police vaudois et genevois, les formations de militaires en service long de l'infanterie ont repris depuis le 3 avril 2020 les tâches de protection des représentations étrangères situées dans leur canton. Si le nombre d'ouvrages à protéger augmente ou que de nouvelles tâches doivent être remplies au profit des polices cantonales, ce sont des bataillons de miliciens effectuant leur cours de répétition qui seront engagés. En cas de besoins supplémentaires, quatre bataillons de milice à disponibilité élevée peuvent être mobilisés.

2.2.3 Mesures additionnelles pour assurer le nombre requis de militaires

Les services des formations de militaires en service long des écoles sanitaires, de la logistique, de l'infanterie, de la police militaire, ainsi que le service des cuisiniers de troupe en service long ont été prolongés en raison des tâches qu'ils effectuent actuellement au profit des autorités civiles. Il est désormais prévu que les militaires en service long de l'école sanitaire poursuivent leur service jusqu'à la fin juin 2020, alors que les militaires en service long des autres armes poursuivront probablement leur service jusqu'au 29 mai 2020.

Contrairement aux stages de formation et aux cours de répétition des bataillons non essentiels à l'engagement, les écoles de recrues et de cadres ne sont pas interrompues, car elles fournissent des troupes qui sont actuellement engagées au profit des autorités civiles, notamment dans les domaines des transports et de la logistique. En outre, l'ensemble des recrues servent de réserve afin de fournir un appui aux autorités civiles en général, en particulier dans le domaine de la santé.

Conformément à l'art. 65a, al. 3, LAAM, le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé que seuls les jours que les militaires auraient dû de toute façon accomplir lors d'un cours de répétition ordinaire (19 jours) durant l'année en cours seraient imputés sur la durée totale du service d'instruction obligatoire. Compte tenu du fardeau assumé par la troupe dans le cadre de cet engagement, le 22 avril 2020, le Conseil fédéral a pris la décision suivante: l'engagement en service d'appui est considéré comme un cours de répétition ordinaire. 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. Dans l'intérêt de la disponibilité à l'engagement de l'armée et de sa capacité à fournir des prestations, cette réglementation ne doit pas constituer un précédent pour de futurs engagements.

2.3 Prestations fournies par l'armée

2.3.1 Appui au système de santé

L'armée fournit actuellement des prestations dans le domaine sanitaire au profit d'une cinquantaine d'installations hospitalières dans toutes les régions de Suisse et au Liechtenstein. Les militaires engagés dans ce domaine effectuent des tâches multiples, qui comprennent le remplacement du personnel soignant pour les soins de base, l'appui au diagnostic préalable et au triage des patients, le repérage des cas suspects d'infection au nouveau coronavirus, la conduite des tests de dépistage et le transport des patients entre leur domicile et l'hôpital, ainsi qu'entre hôpitaux. L'objectif principal de l'engagement des militaires des formations sanitaires et d'hôpital est de permettre d'accroître la disponibilité du personnel soignant civil, afin qu'il puisse concentrer ses efforts sur le traitement des patients gravement atteints par le nouveau coronavirus.

Les soldats sanitaires disposent d'une formation certifiée de l'Interassociation de sauvetage (IAS) et les soldats d'hôpital sont titulaires du certificat d'auxiliaire de

santé de la Croix-Rouge suisse (CRS). Après leur mise sur pied, l'ensemble des militaires des formations sanitaires et d'hôpital a reçu une instruction spécifique à ce service d'appui, notamment en ce qui concerne les mesures d'hygiène nécessaires à la prise en charge de patients souffrant de maladies transmissibles.

Depuis le mois de mars 2020, le Laboratoire Spiez est renforcé par une formation de milice de défense nucléaire, biologique, chimique (NBC) pour accroître les capacités d'analyse des échantillons issus de tests COVID-19 et d'inactivation de virus. Ainsi, la capacité d'analyse a été augmentée de 150 tests par jour. De plus, les militaires du laboratoire de défense NBC de l'armée et de l'école de défense NBC appuient également le Laboratoire Spiez dans le retrait, le transport et le prélèvement d'échantillons.

En outre, la Pharmacie de l'armée joue un rôle essentiel dans le contexte actuel. En tant qu'autorité d'acquisition de la Confédération, elle achète le matériel médical requis dans toute la Suisse par le système sanitaire civil, conformément aux consignes de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Dans ce contexte, il s'agit de répondre à des besoins urgents en masques, gants et combinaisons de protection, appareils respiratoires et en matériel de test. Les frais occasionnés par ces achats sont en principe remboursés à la Confédération par les bénéficiaires. La Pharmacie de l'armée produit également de manière autonome du gel désinfectant. Pour cette tâche, elle est soutenue depuis le 24 mars 2020 par environ 80 militaires du bataillon de la logistique sanitaire.

2.3.2 Appui à l'Administration fédérale des douanes

Selon l'AFD, depuis l'instauration du renforcement des contrôles aux frontières, des franchissements illicites ont eu lieu par voie pédestre et voie carrossable et ce, aussi bien par des postes de contrôle fermés que dans des secteurs situés entre les postes frontières. L'AFD a donc demandé l'appui subsidiaire de l'armée afin d'accroître sa propre capacité opérationnelle. Les prestations demandées à l'armée se fondent sur l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière³. Elles comprennent notamment des tâches de surveillance de la circulation des personnes, de canalisation de la circulation routière et de surveillance de postes frontières et de la frontière verte.

Étant donné que les miliciens de la police militaire et de l'infanterie sont armés pour la surveillance des frontières, l'AFD accorde une attention particulière à l'instruction spécifique à cet engagement, notamment pour les miliciens, qui disposent de moins de compétences que les policiers militaires de métier. En effet, ces derniers peuvent directement relever leurs collègues de l'AFD pour effectuer à leur place les tâches policières aux postes frontières, ce qui n'est pas prévu pour les formations de milice. Afin de mettre à niveau les compétences des formations de milice pour des tâches de surveillance, l'AFD conduit l'instruction des cadres de milice afin qu'ils soient, à leur tour, en mesure d'instruire leurs subordonnés de manière appropriée.

Les Forces aériennes appuient également l'AFD. Leurs tâches comprennent la surveillance de la frontière au moyen d'hélicoptères équipés de capteurs électro-optiques, l'annonce d'incidents et la conduite de forces d'engagement au sol sous la direction d'un chef des opérations de l'AFD.

2.3.3 Appui aux corps de police cantonaux

Exception faite de la protection des représentations étrangères situées dans les cantons de Vaud et de Genève mentionnée plus haut, l'armée ne fournit pas, actuellement, de prestations d'appui au profit d'autres corps de police cantonaux (état: début avril 2020). Elle se tient toutefois prête à reprendre des polices cantonales bernoise et zurichoise la protection des représentations étrangères situées dans leur canton.

L'armée dispose d'une expérience significative dans le domaine de la protection des représentations étrangères. Cette tâche est actuellement assurée par des formations de militaires en service long de l'infanterie, qui reçoivent une instruction spécifique préalablement à l'engagement. Les militaires concernés sont armés.

D'autres tâches visant à décharger les corps de police cantonaux pourraient être assurées par l'armée.

2.3.4 Attribution des ressources militaires

L'engagement de l'armée est subsidiaire et se fait à la demande explicite des cantons. Le 4 mars 2020, le canton du Tessin a déposé une première demande d'appui de l'armée. Cette demande était soutenue par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), qui a confirmé la subsidiarité du soutien de l'armée dans sa lettre du 5 mars 2020 au Conseil fédéral. Les demandes d'appui de l'armée émises depuis par les cantons sont réceptionnées, traitées et coordonnées de manière centralisée par les autorités fédérales, en collaboration étroite avec les concordats cantonaux compétents.

Dans le domaine de l'appui au système de santé, c'est l'État-major fédéral protection de la population (EMFP) présidé par le directeur de l'OFSP qui, en collaboration avec le DDPS, priorise les prestations d'appui et attribue les moyens de l'armée aux autorités civiles. Afin d'accélérer le traitement des demandes cantonales, le président de l'EMFP délègue la priorisation et l'attribution des prestations sanitaires de l'armée à l'Organe sanitaire de coordination (OSANC). Il s'agit d'un organe spécialisé de l'EMFP, dirigé par le délégué du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné, au sein duquel les cantons sont représentés. La distribution des produits de la Pharmacie de l'armée aux hôpitaux civils est également gérée de manière centralisée par l'OSANC, en collaboration avec la Gestion fédérale des ressources (*Ressourcenmanagement Bund*, ResMaB). Rattachée à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), cette organisation permet d'aider rapidement et de manière ciblée les cantons touchés par un événement dommageable en leur fournissant les ressources manquantes.

Dans le domaine de l'appui aux corps de police cantonaux, c'est l'État-major de conduite Police de la Conférence des commandants des polices cantonales qui analyse les besoins et coordonne les moyens de l'armée attribués aux organes cantonaux de police. Il transmet ensuite à l'armée les demandes des cantons afin que leur faisabilité soit évaluée. Finalement, l'EMFP approuve la mise en œuvre définitive.

2.4 Expériences initiales

2.4.1 Mobilisation

En moyenne, au sein des formations de milice mises sur pied en dehors de leurs services planifiés, plus de 80 % des militaires concernés sont entrés en service au moment ordonné et à l'endroit prévu. Pour les formations de milice à disponibilité élevée mises sur pied au début de l'engagement, qui doivent entrer en service en l'espace de 24 heures, la valeur moyenne était d'environ 75 %. Les formations mises sur pied ultérieurement ont bénéficié d'un délai d'alerte plus long, et les militaires concernés ont donc eu plus de temps pour prendre leurs dispositions sur les plans professionnel et privé. En conséquence, leur taux d'entrée en service était plus élevé, dépassant parfois 90 %.

Il est habituel qu'une partie des militaires rejoignent leur formation avec un léger retard, après s'être acquittés d'obligations privées ou professionnelles. Il faut compter aussi sur des dispenses ordinaires, notamment pour des personnes qui effectuent déjà une intervention en raison de leur fonction ou activité accessoire (p. ex. médecins, membres d'organisations de gestion de crise). Par ailleurs, des professionnels de la santé ont été engagés pour l'instruction axée sur l'engagement des militaires entrés en service, puis licenciés à l'issue de celle-ci. Autrement dit, les convocations à l'armée n'ont pas affecté le système de santé civil. Quant aux militaires restants, qui ne sont pas entrés en service et qui n'ont pas donné suite à une nouvelle convocation, leurs cas sont soumis à la justice militaire.

Puisque, dans une armée de milice, il est impossible que tous les militaires entrent en service en vue d'un engagement, un effectif réel équivalent à 140 % de l'effectif réglementaire, lui-même fixé à 100 000 militaires, a été défini dans le cadre du développement de l'armée. La dotation de chaque formation doit ainsi lui permettre d'atteindre l'effectif réglementaire compte tenu du taux d'absentéisme moyen. L'expérience montre que, dans ce but, l'effectif réel doit être supérieur de 40 % à l'effectif réglementaire, soit correspondre à un total d'environ 140 000 militaires.

2.4.2 Service volontaire

Il est réjouissant de constater que nombre d'anciens militaires et de militaires incorporés ont proposé spontanément leurs services. L'armée a mis en place un service de contact pour ceux qui souhaitent effectuer un engagement en service d'appui. Quelque 3500 volontaires se sont annoncés en l'espace de 14 jours. Le tri s'est fait en premier lieu en fonction des compétences spécifiques liées aux prestations sanitaires et à la garantie de l'engagement de l'armée. Ainsi, environ 120 militaires

supplémentaires ont pu être convoqués avant début avril sur la base de leurs capacités dans le domaine des soins généraux et médicaux.

2.4.3 Santé de la troupe

À l'armée aussi, les règles d'hygiène et de comportement de l'OFSP sont appliquées systématiquement. Des solutions ont été élaborées et les conditions requises ont été mises en place afin que ces règles puissent également être respectées dans le cadre des activités militaires (comme l'instruction des chauffeurs). En outre, l'interdiction des rassemblements de plus de cinq personnes est également imposée de façon systématique durant le temps libre. Lorsque l'instruction ne permet pas de respecter l'éloignement social, les militaires portent dans la mesure du possible des masques d'hygiène et des gants.

L'armée s'efforce de corriger au plus vite les lacunes constatées. Dans les cantonnements, des mesures ont été prises afin de pouvoir respecter autant que possible les règles de distance dans les dortoirs et les installations sanitaires. Pour les formations mises sur pied, un hébergement improvisé en surface est assuré en lieu et place des installations souterraines.

Malgré ces précautions, l'armée n'est pas à l'abri des infections. Des mesures de quarantaine et d'isolement permettent toutefois d'enrayer leur propagation. Ainsi, le nombre de cas testés positifs au COVID-19 représente environ 1 % de l'ensemble des militaires présents dans les écoles de recrues en cours et au sein des troupes en service d'appui. Sans compter que l'armée est généralement à même de gérer ces cas elle-même, sans recourir au système de santé civil. À défaut, le transfert des patients vers les services de santé civils est effectué en accord avec le médecin cantonal compétent.

Après l'engagement, l'armée procédera à une analyse globale des expériences faites dans tous les domaines, et en tirera les enseignements qui s'imposent pour l'instruction et l'organisation.

3 Mise sur pied d'un contingent de la protection civile pour appuyer les cantons

Dès le début de la crise, les cantons ont engagé des personnes astreintes au service de la protection civile. Compte tenu de la situation et de l'évolution des besoins des autorités civiles, des institutions et organisations publiques et privées, ainsi que des populations touchées, le Conseil fédéral a décidé le 20 mars 2020 de mettre un contingent maximal de 850 000 jours de service à la disposition des cantons.

Conformément à l'art. 27, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁴, le Conseil fédéral peut convoquer les personnes astreintes à servir dans la protection civile en cas de

⁴ RS 520.1

catastrophe ou de situation d'urgence touchant plusieurs cantons, voire l'ensemble de la Suisse.

La protection civile soutient les services de la santé publique et les institutions de soins, par exemple en contribuant à la prise en charge ambulatoire de personnes âgées ou nécessitant des soins, en distribuant des repas ou en effectuant des transports. De plus, la protection civile effectue des tâches de transport ou de ravitaillement des forces d'intervention, de mise en place et d'exploitation de structures d'accueil dans les hôpitaux, de soutien des états-majors de crise ou de gestion de centres d'appels téléphoniques.

Il appartient aux cantons de fixer la priorité des tâches et des interventions en fonction des besoins et du degré d'urgence. La Confédération indemnise les cantons à raison d'un montant forfaitaire de 27,50 francs par jour de service pour un montant maximal de 23,4 millions de francs.

À l'instar de celle du service d'appui de l'armée, la durée du contingent est limitée au 30 juin 2020.

4 Perspectives de l'appui des autorités civiles par l'armée

À la suite de la décision du Conseil fédéral du 16 mars 2020, qui prévoit la convocation de 8000 militaires au maximum d'ici fin juin pour le service d'appui, et compte tenu des évolutions possibles de la situation, l'armée se tient prête à fournir d'autres prestations aux autorités civiles qui en font la demande. Toutes les capacités disponibles dans le domaine des prestations sanitaires ont déjà été mises à contribution, mais il reste encore des moyens suffisants pour des tâches de sécurité et de protection.

5 Conséquences

5.1 Conséquences sur les finances et l'état du personnel

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 diminuent ou sont reportées (baisse du nombre de voyages de service, report de projets d'armement, suspension de cours de répétition, etc.). Il est prévu que, si possible, le budget du DDPS déjà adopté absorbe 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 limité dans le temps de spécialistes, heures supplémentaires, etc.). Cette hausse devrait aussi pouvoir être compensée dans le cadre du budget du DDPS. À défaut, le DDPS demandera un crédit supplémentaire.

Les dépenses additionnelles en relation avec les allocations pour perte de gain des personnes qui accomplissent du service sont couvertes par les mesures mises en place par le Département fédéral de l'intérieur.

Enfin, le Conseil fédéral a octroyé aux cantons des contributions destinées à la protection civile (cf. ch. 3) qui seront couvertes sur le budget de l'OFPP.

5.2 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 la pandémie de coronavirus.

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'engendre pas de conséquences financières pour les cantons.

6 Relation avec le programme de législation

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de législation 2019 à 2023⁵ ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de législation 2019 à 2023⁶. Le présent arrêté correspond toutefois à l'objectif 15 du message «La Suisse connaît les menaces qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement»⁷. 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 la pandémie de nouveau coronavirus décidé par le Conseil fédéral le 16 mars 2020.

7 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)⁸. 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 a consulté les cantons de manière informelle avant de prendre ses décisions en mars 2020. De plus, il entretient un dialogue permanent avec ceux-ci au sein des organes mentionnés précédemment (ch. 2.3.4).

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 1839

⁷ FF 2020 1709 1790

⁸ RS 172.061

L'art. 70, al. 2, LAAM prévoit que l'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement lors de la session suivante, si la mise sur pied comprend plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Compte tenu de l'urgence de la situation et faute de temps jusqu'à cette échéance légale, la consultation n'a pas pu être organisée.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité et légalité

Aux termes de l'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.)⁹, 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. 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 et 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. 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 réglée par l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs¹⁰.

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,

⁹ RS 101

¹⁰ RS 519.2

conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM. Il était urgent de débiter l'engagement dès mars 2020.

8.2 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, 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'armée¹¹ 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). Aussi, il est à relever que les prestations de l'armée sont demandées dans la mesure où celles-ci ne peuvent être assurées par les cantons, soit parce que la prestation de départ ou la capacité à 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.

La capacité 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 coronavirus 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 Tessin, avec l'accord de la CDS et l'approbation unanime du Comité directeur de la CDS, les cantons n'étant alors pas en mesure de mettre suffisamment de moyens à disposition du Tessin ou d'un autre canton, remplit les conditions d'un engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles.

¹¹ FF 2014 6693 6753

8.3 **Droit international**

L'appui de l'armée à la Principauté de Liechtenstein est couvert par l'Accord du 2 novembre 2005 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave¹². En effet, bien que le terme «catastrophe» ne soit pas défini plus en détail, ni dans l'accord, ni dans le message du Conseil fédéral du 2 novembre 2005¹³, son interprétation large n'est toutefois exclue ni par l'accord ni par le message. Une telle interprétation est également conforme à la volonté des parties de s'accorder mutuellement le plus grand soutien possible.

Par ailleurs, les exigences de l'accord concernant la demande d'aide (art. 3) ont été respectées avec la lettre du 20 mars 2020 du gouvernement du Liechtenstein au chef du Département fédéral des affaires étrangères. Les équipes de secours peuvent être des unités civiles ou militaires spécialisées (art. 2), et l'assistance médicale fait expressément partie des modes d'engagement mentionnés (art. 6). Le port de l'uniforme et l'utilisation d'équipement militaire, exception faite des munitions, sont autorisés (art. 7). Les frais du soutien ne doivent pas être remboursés (art. 9, al. 1), mais le Liechtenstein assume les dépenses d'entretien et d'hébergement des équipes pendant la durée de l'engagement.

8.4 **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 armé 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.).

¹² RS 0.131.351.4

¹³ FF 2005 6251

