

4.6.2 Mobilisation de l'armée

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur la question de la mobilisation de l'armée. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, s'est entretenue à ce sujet avec la cheffe du DDPS et a procédé à l'audition d'une délégation du Commandement des opérations de l'armée. Lors des travaux menés jusqu'ici, la sous-commission s'est intéressée au déroulement de la procédure de mobilisation et de démobilisation. Au cours de l'année sous revue, elle n'a pas encore examiné en détail les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Par conséquent, les explications qui suivent se rapportent aux informations recueillies sur la mobilisation et la démobilisation qui ont eu lieu lors de la première vague de la pandémie de Covid-19.

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral a habilité le DDPS à engager un effectif maximal de 800 militaires en service d'appui, jusqu'au 27 mars, afin de soulager le système de santé des cantons. L'armée travaille selon le système de disponibilité échelonnée, qui lui permet de réagir conformément aux exigences spécifiques d'un engagement sans devoir en permanence conserver à disposition des réserves mobilisant d'importantes ressources. Les formations professionnelles, les formations d'intervention, ainsi que les troupes se trouvant déjà en service sont engagées en premier lieu. Elles peuvent ensuite être complétées par des formations de milice à disponibilité élevée, puis par d'autres formations de milice²¹³. Suivant cette logique, des troupes se trouvant déjà en service ont aussitôt été engagées pour le transport, dans le canton du Tessin, de patients infectés par le Covid-19²¹⁴.

Le 12 mars 2020, l'armée a donné l'ordre d'opération « CORONA 20 », qui a constitué la base du soutien apporté par la suite aux autorités civiles dans le domaine de la santé. Cet ordre a été conçu de la manière la plus souple possible, pour permettre d'élargir l'engagement en question. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'engagement de l'armée en service d'appui jusqu'au 30 juin 2020 et de porter le nombre de militaires engagés à 8 000, au plus, afin d'assurer un soutien subsidiaire dans le domaine de la santé, de décharger les corps de police cantonaux et de protéger et contrôler les frontières. Cet engagement en service d'appui a été approuvé a posteriori par l'Assemblée fédérale²¹⁵. Le 16 mars 2020 également, la mobilisation d'une grande partie des unités des troupes sanitaires a été déclenchée. En l'espace de 48 heures, les premières unités étaient prêtes et, le 22 mars 2020, les premières troupes convoquées étaient engagées dans le canton de Vaud, en appui au système de santé. Les autres unités des troupes sanitaires ont été convoquées de manière échelonnée jusqu'au 6 avril 2020²¹⁶.

²¹³ Règlement « Disponibilité de l'armée » du 1.1.2018, p. 9

²¹⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020

²¹⁵ Arrêté fédéral du 5.5.2020 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 (FF 2020 4555)

²¹⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020

La mobilisation comprend la convocation, l'entrée en service, la remise de l'équipement, l'établissement de la capacité de conduite et de fonctionnement, l'organisation de la formation et le soutien sanitaire de base²¹⁷. Pour la première fois, le système *eAlarm*, introduit dans le cadre du développement de l'armée²¹⁸, a été utilisé pour la mobilisation. Ce système prévoit l'utilisation successive de différents canaux de communication (SMS, appel sur un téléphone portable ou fixe, envoi d'un courriel) pour la transmission des informations liées à la convocation²¹⁹. Depuis début 2019, des alarmes de test sont aussi déclenchées chaque année pour contrôler la joignabilité des militaires²²⁰.

Quelque 3 000 militaires ont été mobilisés par voie électronique via le système *eAlarm*. Parmi eux, 79 % ont immédiatement accusé réception de l'alarme. En l'espace de 48 heures, 73 % des soldats convoqués au moyen du système *eAlarm* sont entrés en service. Par souci de sécurité, un ordre de marche a également été adressé aux militaires convoqués. En tout, 91 % des militaires ont répondu à la convocation²²¹. Les formations convoquées sont entrées en service de manière échelonnée et décentralisée, pour faciliter l'application des règles de distanciation et d'hygiène. On a veillé à ce que les militaires entrant en service soient séparés des autres voyageurs et puissent, pour une partie d'entre eux, rejoindre leur destination au moyen de courses spéciales.

À partir de la mi-avril, le nombre de demandes de soutien émanant des cantons a sensiblement diminué. À ce moment-là, une partie des membres des troupes sanitaires dont on n'avait plus besoin ont été licenciés avec l'obligation, toutefois, de rester disponibles²²². Plus précisément, les militaires concernés devaient être en mesure d'entrer à nouveau en service dans les 24 heures. Le 29 mai 2020, les prestations de soutien en faveur du système de santé civil ont pris fin. À partir de ce moment-là, quelque 1 000 militaires ont encore été maintenus en service d'appui afin de décharger l'administration fédérale des douanes (AFD) et les corps de police cantonaux ; le 17 juin 2020, au plus tard, leur engagement a aussi pris fin et les troupes concernées ont été licenciées.

La sous-commission a examiné la question de l'importance systémique de certains militaires, qui, du fait de leur engagement en service d'appui, n'ont pas pu exercer leur profession habituelle durant la période concernée. Elle s'en est entretenue avec la délégation du Commandement des opérations. La sous-commission a pris acte du fait que, lors de la mobilisation, il n'est pas possible de tenir compte de la profession et des autres obligations des militaires. Des clarifications ont cependant lieu au préalable. Ainsi, les personnes exerçant des professions spécifiques (les agents de

²¹⁷ Règlement « Disponibilité de l'armée » du 1.1.2018, p. 7

²¹⁸ Mise en œuvre du développement de l'armée. Rapport du Conseil fédéral du 7.6.2019 établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée (FF 2019 4747)

²¹⁹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020

²²⁰ Mise en œuvre du développement de l'armée. Rapport du Conseil fédéral du 7.6.2019 établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée (FF 2019 4747 4754)

²²¹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020

²²² L'armée licencie des éléments des troupes sanitaires sous réserve de les rappeler. Communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.4.2020

police, p. ex.) pourraient se faire exempter de leur service. Les employés du domaine de la santé ont été nombreux à entrer en service durant la première vague. Ils étaient généralement en service pendant trois jours pour former des militaires provenant d'autres horizons professionnels et, partant, de transmettre des expériences du domaine civil dans le domaine militaire. Au terme de ces formations, les militaires issus du domaine de la santé ont été libérés et ont pu reprendre leur emploi habituel. Les participants à l'audition ont indiqué que les horizons professionnels des militaires avaient également été pris en considération lors de la démobilisation.

Sur toute la durée de l'engagement, 9 % des personnes convoquées n'ont pas donné suite à l'ordre de marche. D'après les explications de l'armée, la plupart d'entre elles avaient une bonne raison de ne pas répondre à la convocation (raison médicale ou séjour à l'étranger, p. ex.). La sous-commission a été informée que, en fin de compte, 56 cas avaient été transmis à la justice militaire²²³.

La commission constate que la mobilisation au moyen du système *eAlarm* et selon le principe de disponibilité échelonnée a bien fonctionné. Elle salue la souplesse dont a fait preuve l'armée dans le contexte de la pandémie, pour la plus grande mobilisation depuis la Seconde Guerre mondiale, se félicitant notamment de l'entrée en service échelonnée et décentralisée des troupes. La commission se demande si, dans ces circonstances particulières, il n'aurait pas fallu accorder plus d'attention à l'importance systémique des militaires concernés et à leurs obligations familiales. Elle considère toutefois que, en ce qui concerne la mobilisation et la démobilisation de l'armée, aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat du point de vue de la haute surveillance. Elle se penchera plus avant, le cas échéant, sur l'engagement de l'armée et, en particulier, du service sanitaire lors de la suite de ses investigations relatives à la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales. Le CDF réalise actuellement un audit sur l'engagement de l'armée, de la protection civile et du service civil dans le cadre de la crise. La sous-commission s'enquerra en temps voulu des résultats de cet audit.

4.7 DFJP

4.7.1 Fermeture des frontières

Dans le cadre de l'inspection relative à la gestion de la pandémie de Covid-19, la CdG-N a décidé d'analyser en profondeur la question de la fermeture des frontières ordonnée par le Conseil fédéral. Elle s'est entretenue une première fois à ce sujet avec la cheffe du DFJP en octobre 2020.

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré l'état de situation extraordinaire et a édicté l'ordonnance 2 COVID-19. Sur cette base, il a arrêté les premières restrictions d'entrée en Suisse depuis l'Italie, le 15 mars 2020. L'entrée en Suisse n'a toutefois pas été totalement interdite : les Suisses, les personnes titulaires d'une autorisation de séjour en Suisse et les personnes qui se rendent en Suisse pour des raisons professionnelles urgentes (p. ex. les frontaliers) pouvaient toujours entrer dans le pays. Ces

²²³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020