

WIR SIND NICHT IM KRIEG / NOUS NE SOMMES PAS EN GUERRE

LE RÔLE DE L'ARMÉE ALLEMANDE FACE À LA PANDÉMIE DE COVID-19

Dr Édouard JOLLY

Chercheur en théorie des conflits armés à l'IRSEM

Émilie LEFER et Hélène WEBER

Assistantes de recherche à l'IRSEM

RÉSUMÉ

L'Allemagne a été présentée comme un modèle de gestion de la crise permettant, à travers une organisation efficace, d'assurer une sécurité sanitaire, d'éviter l'effondrement économique et social mais surtout d'épargner un grand nombre de vies. Alors que le président français déclarait le 16 mars 2020 que la France était en « guerre » contre le virus, l'Allemagne s'est distinguée par une forte mobilisation de ses forces armées pendant la crise sanitaire, sans déclaration de guerre : Angela Merkel avait prononcé son discours deux jours après celui d'Emmanuel Macron, affirmant que le problème devait « être pris au sérieux », suggérant par là qu'il fallait se préserver de toute *Kriegsrhetorik*. Pourtant, la gestion de la pandémie en Allemagne, en plus d'être politique et sanitaire, autrement dit « biopolitique », a déclenché l'intervention de la Bundeswehr. L'objectif de cette note de recherche consiste ainsi à expliquer le rôle et la fonction de l'armée allemande contre la pandémie, suivant trois moments : biopolitique, juridique et opérationnel.

SOMMAIRE

Introduction	2
La gestion biopolitique en Allemagne depuis le début de la pandémie	4
Les conditions juridiques des interventions de la Bundeswehr sur le territoire allemand	9
La mobilisation de la Bundeswehr	14
Conclusion	19

INTRODUCTION¹

Le 18 mars 2020, la chancelière Angela Merkel s'exprimait à la télévision devant plus de 25 millions de téléspectateurs allemands et déclarait que la pandémie constituait le plus grand défi pour le pays depuis la Seconde Guerre mondiale². Face à cette crise, presque tous les États ont pris des mesures fermes allant parfois à l'encontre des libertés civiles, la première d'entre elles étant la liberté de mouvement. Les moyens et le personnel sanitaires disponibles ont été mobilisés dans des proportions hors du commun au point que dans certains pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie, le recours aux forces militaires se soit imposé. Si l'engagement des armées de différents pays au cours de la première vague de la pandémie a déjà été étudié suivant une démarche comparative³, la présente note de recherche a pour objet d'approfondir le cas allemand, notamment l'engagement de la Bundeswehr.

La pandémie de Covid-19 dure depuis plus d'un an et demi⁴. À l'heure où les campagnes de vaccination en Europe ont permis de vacciner la majorité des populations adultes, l'espoir d'une sortie de la crise sanitaire se dessine et, avec elle, la possibilité de faire un bilan sur sa gestion. Globalement, concernant le nombre total de contaminations, l'Afrique, l'Asie et l'Océanie ont été relativement peu touchées par la pandémie, contrairement à l'Amérique du Nord⁵. Concernant les capacités de gestion de la crise par les États, les difficultés financières de certains, cumulées à des systèmes de santé éprouvés, ont constitué de réels obstacles. En outre, les stratégies adoptées par les gouvernements pour lutter contre la pandémie ont été décisives dans la gestion de la crise : certains ont opté pour un confinement alors que quelques États ont misé dès le départ sur l'immunité collective, comme cela a par exemple été le cas pour la Suède, sans grand succès⁶. Cette pandémie a permis par ailleurs de souligner l'importance de la coopération internationale en matière de santé. La course au vaccin en est une illustration. Dans un monde globalisé, les causalités économiques et sociales sont interdépendantes : la pandémie entraîne chaque mois la perte de 375 milliards de dollars pour l'économie mondiale⁷.

1. Cette note s'inscrit dans le programme de recherche ARMY financé par l'ANR (2020-2022) et réunissant Sciences Po (CEVIPOF) et l'IRSEM sur la mobilisation comparée des armées dans la crise sanitaire en France, en Allemagne, en Italie, en Suisse et aux États-Unis.

2. D. Renon, « Angela Merkel : "la pire crise depuis la Seconde Guerre mondiale" », *Courrier international*, 19 mars 2020. Disponible sur <https://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/allemande-angela-merkel-la-pire-crise-depuis-la-seconde-guerre-mondiale> [consulté le 08/10/2021].

3. F. Delerue, E. Jolly, L. Michelis, A. Muxel, F. Opillard, A. Palle, « *Covid-19 et mobilisation des forces armées en Europe et aux États-Unis* », Note de recherche n° 107, IRSEM, 5 novembre 2020.

4. La temporalité de cette note de recherche s'étend sur une période allant de mars 2020 à fin octobre 2021. Les infographies en annexe ont été actualisées jusqu'à fin novembre 2021 afin de mentionner la cinquième vague de contaminations, plus importante que toutes les autres, qui toutefois ne sera pas traitée pour elle-même en dehors des légendes des infographies.

5. Voir à cet égard : <https://covidtracker.fr/covidtracker-world/> [consulté le 08/10/2021].

6. J. Dumont, « Covid-19 : pourquoi la Suède reconsidère sa stratégie basée sur l'immunité collective », France 24, 18 novembre 2020. Disponible sur <https://www.france24.com/fr/europe/20201118-covid-19-pourquoi-la-su%C3%A8de-reconsid%C3%A8re-sa-strat%C3%A9gie-bas%C3%A9e-sur-l-immunit%C3%A9-collective> [consulté le 08/10/2021].

7. Voir à cet égard : *Rapport du directeur exécutif*, GAVI - L'alliance du vaccin, 17 juin 2020, p. 9. Disponible sur https://www.gavi.org/sites/default/files/board/minutes/2020/24-june/02%20-%20CEO%27s%20Report_FR.pdf [consulté le 08/10/2021].

L'Allemagne a été présentée en modèle de gestion de la crise permettant, à travers une organisation efficace, d'assurer une sécurité sanitaire, d'éviter l'effondrement économique et social mais surtout d'épargner un grand nombre de vies⁸. Bien que la France et l'Allemagne aient des institutions de santé comparables⁹, l'État français aurait à « apprendre de l'expérience allemande¹⁰ ». Le président français annonçait le 16 mars 2020 que la France était en « guerre » contre le virus¹¹ alors que l'Allemagne a employé ses forces armées pendant la crise sanitaire, mais sans déclaration de guerre, ni conseil de défense sanitaire. Angela Merkel avait prononcé son discours deux jours après celui d'Emmanuel Macron, affirmant que le problème devait « être pris au sérieux¹² », suggérant par là qu'il fallait se préserver de toute *Kriegsrhetorik*¹³. Ainsi, la gestion de la pandémie en Allemagne, en plus d'être politique et sanitaire, autrement dit « biopolitique¹⁴ », a déclenché l'intervention de la Bundeswehr. Cette dernière est encadrée juridiquement notamment par la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* – ci-après « Loi fondamentale »)¹⁵. Il s'agit dans un premier temps de reconstituer la gestion biopolitique de la pandémie en Allemagne qui se révèle par deux dimensions complémentaires : d'une part, celle d'un pouvoir politique s'exprimant dans le contrôle collectif des populations pour une raison sanitaire, d'autre part, celle de la mise en discipline des comportements individuels suivant des normes médicales énoncées ou imposées. Contrôle et discipline impliquent d'exposer, dans un deuxième temps, sous quelles conditions juridiques est permise l'intervention de l'armée allemande sur le territoire national, afin, en dernier lieu, de présenter la mobilisation militaire qui en a résulté.

8. Au 7 octobre 2021 et depuis mars 2020, l'Allemagne atteint un total de 1 121,77 décès par million d'habitants contre 1 744,21 en France et 2 173,32 en Italie. Voir : <https://covidtracker.fr/covidtracker-world/> [consulté le 08/10/2021]. Pour l'évolution du nombre de morts de la Covid-19 en Allemagne, voir également l'annexe 2.

9. Les deux pays sont classés « parmi les « régimes bismarckiens » structurés autour d'institutions assurantielles » et disposent de moyens équivalents (B. Jobert, « La santé publique en question : apprendre de l'expérience allemande », *AOC media*, 29 janvier 2021. Disponible sur <https://aoc.media/analyse/2021/01/28/la-sante-publique-en-question-apprendre-de-l'experience-allemande/> [consulté le 08/10/2021].

10. *Ibid.*

11. A. Lemarie, C. Pietralunga, « « Nous sommes en guerre » : face au coronavirus, Emmanuel Macron sonne la « mobilisation générale » », *Le Monde*, 17 mars 2020. Disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/17/nous-sommes-en-guerre-face-au-coronavirus-emmanuel-macron-sonne-la-mobilisation-generale_6033338_823448.html [consulté le 08/10/2021].

12. « *Kriegsrhetorik in der Pandemie: Jeder kämpft für sich allein* », *TAZ*, 7 avril 2020. Disponible sur <https://taz.de/Kriegsrhetorik-in-der-Pandemie/!5674580/> [consulté le 05/11/2021].

13. Rhétorique de guerre.

14. T. Bossy, F. Briatte, « Les formes contemporaines de la biopolitique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, 2011/4, p. 7-12. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2011-4-page-7.htm>.

15. La Loi fondamentale est le nom que porte la Constitution allemande.

LA GESTION BIOPOLITIQUE EN ALLEMAGNE DEPUIS LE DÉBUT DE LA PANDÉMIE¹⁶

Le 27 janvier 2020, le premier cas de coronavirus est détecté en Allemagne. La pandémie une fois reconnue, une gestion solidaire de la crise sanitaire, avec un appel au civisme (*Zivilität*), est mise en place. Au niveau stratégique, le Plan national de lutte contre la pandémie (*Nationaler Pandemieplan*)¹⁷ assure une coordination entre l'État fédéral et les Länder. Le Plan est structuré en deux axes : le premier se focalise sur les structures administratives et médicales avec les mesures à prendre, le second sur les fondements scientifiques et les connaissances actuelles dans les domaines des épidémies, de la virologie ou encore des vaccins. Il définit entre autres les processus à engager lors d'une pandémie, mais également la manière dont l'épidémie doit être gérée, la coordination nécessaire entre les Länder et l'État fédéral, ainsi que les relations avec les institutions internationales. Les décisions de restrictions prises au cours de la crise l'ont ainsi été sur la base de ce plan dont les fondations reposent sur les lois, ordonnances et réglementations administratives existantes en matière de protection contre les contaminations et de sécurité au travail du personnel médical¹⁸, notamment la loi de protection contre les contaminations (*Infektionsschutzgesetz - IfSG*) de 2000. Au fil de la pandémie, quatre autres lois « relatives à la protection de la population en cas de situation épidémique de portée nationale » (*Gesetze zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemische Lage von nationaler Tragweite*) ont été adoptées et sont venues étoffer le Plan¹⁹.

Dès le début de la pandémie, un comité de crise a été mis en place au niveau fédéral : le « Cabinet Corona » (*Corona-Kabinett*)²⁰. Le « petit Corona-Kabinett » (*kleines Corona-Kabinett*) se réunissait tous les lundis et rassemblait la chancière, les ministres de la Défense, des Finances, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Santé ainsi que le chef de la Chancellerie fédérale. Le « grand Corona-Kabinett » se réunissait quant à lui tous les jeudis et rassemblait les membres du petit *Corona-Kabinett* ainsi que les ministres concernés par les thèmes abordés. Tous les mercredis avaient lieu les réunions ordinaires du cabinet afin de discuter de la situation. Des experts tels que ceux de l'Institut Robert Koch (RKI) pouvaient s'y joindre afin de fournir des informations sur la situation et émettre des

16. Pour une vision globale de la chronologie des mesures adoptées pour lutter contre la pandémie, voir l'annexe 4.

17. Publié en 2005, il a été actualisé en 2017. La première partie est structurée autour de huit axes : Buts et cadre, Surveillance de la maladie, Diagnostic de la grippe, Mesures d'hygiène en cas d'infection, Soins médicaux, Vaccins, Médicaments antiviraux, Planification de la pandémie dans les entreprises, l'administration et les autres secteurs non médicaux. La seconde partie est également structurée autour de huit axes : Épidémiologie, Bases virologiques et diagnostic de détection, Concepts et études de surveillance, Concept d'évaluation des risques lors d'une pandémie, Tableaux cliniques de la grippe, Mesures non pharmacologiques, Concepts de vaccins, Médicaments utiles en cas de pandémie (*Nationaler Pandemieplan*, Robert Koch Institut, 2017 : première partie (https://www.gmkonline.de/documents/pandemieplan_teil-i_1510042222_1585228735.pdf) ; deuxième partie (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/I/Influenza/Pandemieplanung/Downloads/Pandemieplan_Teil_II_gesamt.pdf?blob=publicationFile).

18. M. Kahmann, « Une réponse coordonnée du système de santé sous l'impulsion de l'État fédéral », *Chronique internationale de l'IRES*, 171:3, 2020, p. 106-121.

19. Les quatre lois portent le même nom mais ont été promulguées à plusieurs mois d'intervalle.

20. La dernière actualité relative au *Corona-Kabinett* remonte au 23 août 2021 sur le site internet du *Bundesregierung* : <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-23-august-2021-1953402> [consulté le 04/11/2021].

recommandations sur lesquelles se fondaient les administrations des Länder, les hôpitaux, les professionnels de santé ou encore l'armée. Des décisions communes entre les Länder et le gouvernement fédéral ont également été prises à l'occasion de diverses réunions de la *Bund-Länder-Konferenz*²¹. Face à la pandémie, le gouvernement fédéral a orienté sa stratégie selon trois lignes directrices détaillées ci-après : protection de la santé, atténuation des conséquences économiques et coopération internationale.

Protéger la santé de manière solidaire et responsable

La diminution du nombre d'infections et le renforcement du système de santé constituent depuis le début de la pandémie les principaux objectifs de l'État fédéral en matière de santé publique. Le 11 mars 2020, Angela Merkel appelait à la solidarité pour freiner le coronavirus²², suggérant une responsabilisation de la population qui devait limiter drastiquement ses contacts sociaux. La campagne *#WirBleibenZuHause* (« nous restons à la maison ») a alors été lancée. Tout au long de la pandémie, les gouvernements des Länder (États fédérés allemands) ont décidé des restrictions à mettre en œuvre. Les premiers confinements ont débuté mi-mars 2020, entraînant une fermeture des jardins d'enfants ainsi que des établissements scolaires et des universités. La Bavière a été la première à imposer des mesures pour limiter les déplacements de la population. En accord avec les Länder, le pouvoir fédéral a annoncé par la suite des mesures similaires dans tout le pays. Par exemple, afin de protéger les personnes âgées, les visites dans les établissements de soins et les maisons de retraite ont été réduites. De plus, les frontières avec l'Autriche, la Suisse, la France, le Luxembourg, le Danemark et l'Italie ont été fermées et contrôlées. Ce premier confinement était cependant moins strict qu'en France : pas d'attestation de sortie, ni de limite de temps. Après la première vague, la décision de rouvrir ou non l'espace public revenait aux Länder, en fonction de la situation sanitaire : le déconfinement a eu lieu le 20 avril 2020. Par la suite, dès août 2020, toute personne entrant sur le territoire allemand était soumise à un test PCR, qu'elle soit de nationalité allemande ou non.

Après une trêve estivale et alors que les espoirs en matière de vaccination grandissaient au même titre que les chiffres des contaminations, le confinement a repris partiellement en Allemagne à partir du 2 novembre 2020 et s'est vu renforcé à l'échelle nationale le 15 décembre. Alors que la campagne vaccinale a été lancée le 27 décembre 2020, les restrictions ont été prolongées durant les premiers mois de 2021, notamment en raison des variants du virus qui ont fait leur apparition. Le confinement a été alors plus sévère qu'en

21. Il s'agit d'un organe non officiel qui consiste en une réunion entre la chancelière et les chefs de gouvernement des Länder. Il a été convoqué pour la première fois le 12 mars 2020 afin de coordonner les mesures prises en vertu de la loi de protection contre les contaminations pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Face à la situation actuelle en Allemagne [mi-novembre 2021], certains chefs de gouvernement de Länder appellent à une nouvelle *Bund-Länder-Konferenz* afin de prendre des mesures adaptées et éviter un reconfinement. Voir à cet égard : « Kretschmer fordert Bund-Länder Konferenz: Wollen Lockdown verhindern », *RND*, 9 novembre 2021. Disponible sur <https://www.rnd.de/politik/corona-gipfel-kretschmer-fordert-bund-laender-konferenz-35LVZFZBECBOITNLKGZ5ZNYXE.html> [consulté le 17/11/2021].

22. Conférence de presse de la chancelière Angela Merkel, 11 mars 2020. Disponible sur <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-bundesgesundheitsminister-spahn-und-rki-chef-wieler-1729940> [consulté le 10/10/2021].

mars 2020 et s'est vu assoupli à partir du 8 mars 2021, une fois de plus en fonction de la situation sanitaire de chaque Land. Les restrictions n'ont toutefois pas toutes été levées et à partir du 22 avril un couvre-feu a été instauré de 22 heures à 5 heures du matin selon le taux d'incidence de chaque Land²³.

Le vaccin une fois développé est devenu la première arme contre le virus et tous les pays de l'Union européenne, dont l'Allemagne, ont lancé de vastes campagnes de vaccination²⁴. Au 1^{er} juin 2021, près de 50 % de la population adulte allemande avait reçu une première dose²⁵. Afin de relancer les vaccinations pour la rentrée, la campagne #HierWirdGeimpft (« #IciOnVaccine ») a été initiée pendant la semaine du 13 au 19 septembre 2021. Le 8 octobre 2021, l'Institut Robert Koch faisait état d'un taux de vaccination plus élevé qu'attendu : près de 80 % de la population adulte allemande disposait d'un schéma vaccinal complet à cette date²⁶.

À l'effort citoyen s'est ajouté l'effort gouvernemental : les effectifs du personnel des services de santé publique (*öffentlicher Gesundheitsdienst*) ont été revus à la hausse dès le début de la pandémie. De même, afin d'endiguer le virus, la stratégie allemande a consisté à tester le maximum de personnes : dès avril 2020, 818 000 tests pouvaient être réalisés chaque semaine et le concept d'une application de *tracing* des cas de Covid-19 a été lancé en juillet 2020²⁷. Toujours dans l'optique de renforcer le système de santé, des financements supplémentaires pour les soins intensifs ont été accordés, l'objectif étant de doubler le nombre d'unités de soins intensifs équipées de respirateurs. Par ailleurs, les admissions, opérations ou procédures médicales programmées à l'hôpital ont été reportées dès que cela était possible. Le gouvernement fédéral a également financé la recherche dans les hôpitaux universitaires à hauteur de 15 millions d'euros afin d'accélérer le développement de traitements curatifs²⁸.

Des mesures pour aider les citoyens et préserver les secteurs économiques en difficulté

L'Allemagne a appliqué des mesures solidaires afin de soutenir les citoyens et les entreprises en difficulté et d'endiguer les conséquences économiques et sociales catastrophiques provoquées par la crise sanitaire. Le 24 mars 2020, le gouvernement fédéral a organisé un hackathon intitulé #WirVersusVirus (« #NousContreLeVirus ») : durant deux jours, la société

23. Cette mesure était obligatoire, sans que les Länder aient leur mot à dire. Voir à cet égard : S. Vannier, « Covid-19. En Allemagne, Angela Merkel impose le couvre-feu national », *Ouest-France*, 22 avril 2021. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/europe/Allemagne/covid-19-en-Allemagne-angela-merkel-impose-le-couvre-feu-national-a0105320-a382-11eb-b196-49a3371759cb> [consulté le 17/11/2021].

24. Pour l'évolution du nombre de doses de vaccin administrées, voir l'annexe 3.

25. Voir à cet égard la chronologie des mesures prises durant la pandémie par le ministère fédéral de la Santé : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html> [consulté le 18/10/2021].

26. « Impfquote höher als angenommen », Bundesregierung, 8 octobre 2021. Disponible sur <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/hoehere-impfquote-1966422> [consulté le 08/10/2021].

27. Pour l'évolution du nombre de cas en Allemagne, voir l'annexe 1.

28. Plusieurs types de médicaments sont à l'étude (antiviraux, cardiovasculaires, immunomodulateurs, etc.). Voir à cet égard : <https://www.vfa.de/de/arzneimittel-forschung/woran-wir-forschen/therapeutische-medikamente-gegen-die-coronavirusinfektion-covid-19> [consulté le 18/10/2021].

civile, les entreprises, les hôpitaux, les ministères fédéraux mais aussi tous les citoyens ont pu soumettre des projets et des « challenges » liés à la lutte contre la pandémie²⁹. Le gouvernement fédéral, plusieurs organisations et plus de 23 000 citoyens y ont pris part. Les grandes entreprises allemandes comme Lufthansa mais également les PME ont quant à elles été soutenues par divers programmes lancés par l'État fédéral ou des Länder³⁰. Il en va de même pour le domaine de l'hôtellerie-restauration et de la culture avec le programme *Neustart Kultur* (« un nouveau départ pour la culture ») initié en juillet 2020. En outre, le gouvernement a investi dans son industrie afin de produire des masques et de développer des traitements et des vaccins. Pour aider les citoyens en difficulté et maintenir un niveau de vie convenable pour tous, de nombreuses autres mesures ont été mises en place : impossibilité de se faire expulser de son logement pour non-paiement de loyer³¹, continuité de la bourse pour les étudiants ou encore mise en place d'une ligne de téléphone en cas de violences conjugales³².

L'Allemagne au cœur de la coopération internationale

À partir d'avril 2020, des patients en situation critique ont été transférés dans les hôpitaux allemands depuis la France et l'Italie ou encore les Pays-Bas. Le gouvernement fédéral est également venu en aide à des industries susceptibles de mettre en péril l'économie mondiale³³. Outre l'entraide bilatérale, l'État allemand a été actif au sein de l'Union européenne. Le 26 mars 2020, le Conseil européen s'est réuni par visioconférence et a adopté une déclaration commune sur les mesures à prendre pour faire face au virus³⁴. Un mois plus tard, les ministres des Finances européens se sont mis d'accord sur un programme de protection des entreprises de 500 milliards d'euros : Angela Merkel plaidait alors pour un « *economic stimulus package*³⁵ » et se prononçait déjà en faveur d'une action forte de la part de l'Union et d'une solidarité entre les États membres afin de venir en aide aux pays les plus en difficulté. En ce sens, la France et l'Allemagne ont lancé une initiative le 18 mai 2020 proposant un

29. « #WirVersusVirus », Bundesregierung, 20 juillet 2020. Disponible en ligne sur <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/hackathon-der-bundesregierung-1733632> [consulté le 15/10/2021].

30. Un programme spécial est notamment lancé par l'Établissement de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) afin de soutenir les entreprises en difficulté face à la Covid-19.

31. « In Zeiten von Corona ist eine verlängerte Räumungsfrist zu gewähren », *Haufe*, 1^{er} avril 2020. Disponible sur https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/miet-immobilienrecht/lg-wegen-corona-sind-raeumungsfristen-bis-ende-juni-zu-verlaengern_214_513082.html [consulté le 18/10/2021].

32. Voir à cet égard : <https://www.hilfetelefon.de/newsletter/32020.html> [consulté le 18/10/2021].

33. Par exemple, en septembre 2020, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) a mis 14,4 millions d'euros à la disposition de l'Organisation internationale du travail afin que des entreprises au Bangladesh, au Cambodge, en Éthiopie, en Indonésie, au Laos, à Madagascar ou encore au Vietnam puissent affronter au mieux la pandémie. Voir à cet égard : J. Göbel, « La mondialisation de manière équitable », *Deutschland.de*, 2 novembre 2020. Disponible sur <https://www.deutschland.de/fr/topic/economie/des-conditions-de-travail-equitables-lengagement-de-lallemagne-au-niveau> [consulté le 18/10/2021].

34. Y figurent entre autres le contrôle des frontières intérieures et extérieures ou encore la mise à disposition de matériel médical. Voir à cet égard : Déclaration commune des membres du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2020. Disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/media/43084/26-vc-euco-statement-fr.pdf> [consulté le 18/10/2021].

35. « Merkel and Conte call for European solidarity on coronavirus stimulus package », *Euronews*, 14 juillet 2020. Disponible sur <https://www.euronews.com/2020/07/13/merkel-and-conte-urge-european-solidarity-on-coronavirus-stimulus-package#vuukle-comments-1150738> [consulté le 10/10/2021].

certain nombre de mesures à prendre afin de faire face à la crise sanitaire³⁶. Enfin, le 21 juillet 2020, les chefs d'État membres ont validé un fonds de relance économique de 750 milliards d'euros intitulé *Next Generation EU*³⁷. Le 5 octobre 2021, Malte a obtenu l'autorisation d'utiliser les fonds de ce plan de relance et a ainsi rejoint les dix-huit autres États membres ayant adopté des plans pour la reprise à la suite de la pandémie durant l'été 2021³⁸.

L'Allemagne a également été présente au niveau international hors Union européenne en travaillant de manière étroite avec les membres du G7 et du G20 afin de se coordonner avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans le but de venir en aide aux pays en développement. Des rencontres ont ainsi été organisées afin de faire face aux enjeux mondiaux majeurs comme la sécurité alimentaire³⁹. Par ailleurs, l'Allemagne, dans le contexte de coopérations, a soutenu de nombreux pays en développement pour les aider à faire face à la pandémie et réduire les conséquences sanitaires, sociales et économiques de cette dernière : par exemple, les 28 et 29 mai 2021, l'Allemagne, la France et l'Afrique du Sud ont lancé l'*Initiative for the Future of Vaccines in Africa* (Initiative pour le futur des vaccins en Afrique) afin de fournir les pays africains en vaccins⁴⁰. Le gouvernement et l'industrie pharmaceutique allemands ont joué un rôle important dans la course au vaccin. Des essais sur plus de 200 vaccins ont été réalisés à l'échelle mondiale, « dont plus d'une soixantaine était en phase de développement clinique⁴¹ » : huit ont été développés en Allemagne. BioNtech⁴² à Mayence et CureVac⁴³ à Tübingen étaient les deux entreprises les plus avancées et entendaient proposer un vaccin à la fin de l'année 2020⁴⁴. La même année, l'Allemagne a lancé son « Programme spécial visant à accélérer la recherche et le développement de vaccins indispensables contre le SRAS-CoV-2 » (*Sonderprogramm zur Beschleunigung von Forschung und Entwicklung dringend benötigter Impfstoffe gegen SARS-CoV-2*) et a octroyé près de 740 millions d'euros à trois projets,

36. Les deux pays proposaient entre autres une « stratégie santé » au sein de l'Union européenne en mettant en place des stocks communs de produits pharmaceutiques et médicaux et en développant les capacités de production de ces produits dans l'UE. Pour une liste détaillée de toutes les mesures proposées, voir : « Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », France Diplomatie, 18 mai 2020. Disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-covid-19/coronavirus-declarations-et-communiqués/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du> [consulté le 10/10/2021].

37. Ce plan de relance est déployé par le biais de sept programmes, sous la forme de prêts et de subventions. Pour les détails des programmes, le fonctionnement et l'utilisation du fonds, voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-recovery-plan/> [consulté le 18/10/2021].

38. Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Luxembourg, Portugal, Slovaquie, Espagne, Croatie, Chypre, Lituanie, Slovaquie, Tchèque, Irlande.

39. À titre d'exemple, voir : « 1st G20 Agriculture Deputies Meeting », G20, 22 avril 2021. Disponible sur <https://www.g20.org/1st-g20-agriculture-deputies-meeting.html> [consulté le 10/10/2021].

40. Voir à cet égard la chronologie détaillée de l'agenda du ministère fédéral de la Santé durant la pandémie : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html> [consulté le 18/10/2021].

41. Voir à cet égard le site de l'OMS : <https://www.who.int/fr/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-vaccines> [consulté le 18/10/2021].

42. Son vaccin a été le premier à être approuvé par l'Agence européenne des médicaments le 21 décembre 2020, suivi par l'américain Moderna le 6 janvier 2021 et l'anglais AstraZeneca le 29.

43. Le fabricant a retiré sa demande de commercialisation de son vaccin à ARN auprès de l'Agence européenne du médicament le 12 octobre 2021, préférant se concentrer sur le développement d'un vaccin de deuxième génération. Voir à cet égard : « Covid-19 : l'Allemand CureVac abandonne son premier candidat-vaccin », *Le Figaro*, 12 octobre 2021. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/covid-19-l-allemand-curevac-abandonne-son-premier-candidat-vaccin-20211012> [consulté le 05/11/2021].

44. « Un vaccin pour bientôt », *Deutschland.de*, 18 mai 2020. Disponible sur <https://www.deutschland.de/fr/topic/savoir/le-covid-19-l-allemande-a-la-veille-de-trouver-un-vaccin> [consulté le 10/10/2021].

dont le vaccin de BioNTech⁴⁵. Elle a également contribué financièrement aux recherches de la CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*)⁴⁶. En juin 2020, le gouvernement fédéral a continué sur sa lancée et a annoncé sa volonté de soutenir comme chaque année les programmes de « GAVI, l’alliance du vaccin⁴⁷ » à hauteur de 600 millions d’euros et d’y ajouter 100 millions de plus pour financer le programme COVAX⁴⁸ aux côtés du Royaume-Uni, du Canada, du Japon, de l’Italie et de la Suède⁴⁹.

La gestion politico-sanitaire de la pandémie en Allemagne a été structurée par un appel au civisme et à la solidarité, un soutien financier aux secteurs économiques en difficulté et une coopération internationale renforcée. Cette gestion biopolitique n’apparaît pas sous les traits d’une guerre au virus mais comme un problème sanitaire dont la solution est politique et sociale. Pourtant, acteur majeur de la crise, la Bundeswehr a bien été utilisée en soutien et support des populations. Avant de détailler le rôle dévolu à l’armée allemande dans la gestion de la crise, il est nécessaire de préciser les conditions juridiques de son intervention sur le territoire national. Les singularités historiques de l’Allemagne expliquent les réticences politiques face à toute *Kriegsrhetorik* qui elles-mêmes se traduisent dans les réglementations.

LES CONDITIONS JURIDIQUES DES INTERVENTIONS DE LA BUNDESWEHR SUR LE TERRITOIRE ALLEMAND

Des interventions strictement réglementées

La mission de la Bundeswehr est avant tout d’assurer la sécurité extérieure par le biais de « missions de défense » (*Verteidigungsauftrag*). La tâche d’assurer la sécurité intérieure revient donc, de fait, à la police. Cette séparation stricte des prérogatives de l’armée et de la police, telle qu’établie par la Loi fondamentale à l’article 87a⁵⁰, constitue tant une nouveauté dans l’histoire constitutionnelle allemande, comme cela va être détaillé par la suite, qu’une singularité à l’échelle européenne et mondiale : la plupart des États attribuent en effet à

45. Voir à cet égard : <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/sonderprogramm-zur-beschleunigung-von-forschung-und-entwicklung-dringend-benotigter-12534.php> [consulté le 10/10/2021].

46. Réunissant entre autres l’Allemagne, l’Australie, le Canada ou encore la Bill and Melinda Gates Foundation, la CEPI a pour objectif de soutenir financièrement la recherche de vaccins pour les épidémies ou pandémies.

47. GAVI, l’alliance du vaccin est une organisation internationale créée en 2000. Elle rassemble des organisations internationales telles que l’UNICEF, la Banque internationale ou encore l’Organisation mondiale de la santé mais également des organisations de la société civile, des entreprises privées et des gouvernements. Elle joue un rôle dans le renforcement des soins de santé primaires.

48. Ce programme constitue le « pilier vaccins » de l’Accélérateur d’accès aux outils Covid-19 (ACT Accelerator), lancé par l’Organisation mondiale de la santé en avril 2020 afin de répondre rapidement et efficacement à la pandémie (<https://www.who.int/initiatives/act-accelerator>).

49. Voir à cet égard : <https://www.gavi.org/fr/actualites/media-room/six-gouvernements-sengagent-verser-plus-dun-milliard-de-dollars-pour> [consulté le 10/10/2021].

50. L’article 87a se lit comme suit : « 1) La Fédération établit des forces armées pour la défense. [...] 2) En dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l’autorise expressément [...] ». La traduction française de la Loi fondamentale est disponible sur https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf [consulté le 06/10/2021].

leurs armées la capacité d'intervenir sur leur propre territoire⁵¹. Si l'Histoire et les évolutions politiques et sociétales récentes questionnent dans un premier temps l'intervention de l'armée dans le domaine de la sécurité intérieure, la possibilité d'une intervention de la Bundeswehr sur le territoire allemand n'en demeure pas moins très réglementée.

• *Les origines historiques de la prudence vis-à-vis de l'intervention de la Bundeswehr sur le territoire national*

La séparation institutionnelle entre la police et l'armée constitue un développement relativement récent dans l'histoire constitutionnelle allemande. L'organisation policière telle qu'on la connaît aujourd'hui n'est apparue que progressivement à partir du XIX^e siècle, l'armée demeurant un facteur essentiel dans le domaine de la sécurité intérieure⁵². En Prusse et dans l'empire allemand, les forces armées participaient au maintien de l'ordre contre les émeutes et les manifestations politiques⁵³. En 1871, la Constitution impériale bismarckienne (*Bismarckische Reichsverfassung*) accordait à l'empereur le droit de déclarer l'état de guerre en cas de menace pour la sécurité publique sur certaines parties du territoire de l'empire et prévoyait la possibilité de réquisitionner des unités de l'armée impériale à des fins de police⁵⁴. Concernant la Constitution de Weimar de 1919, son article 48 prévoyait l'intervention des forces armées pour rétablir la sécurité et l'ordre public⁵⁵. Enfin, la période national-socialiste et les événements qui l'ont jalonnée ont parachevé l'effacement des frontières entre police et armée⁵⁶.

En 1955, la République fédérale d'Allemagne a été remilitarisée avec la création de la Bundeswehr⁵⁷. L'article 87a a été inséré en 1956 dans la Loi fondamentale, à l'occasion d'une révision constitutionnelle. Il a instauré une séparation stricte de la police et de l'armée⁵⁸. Contrairement au domaine de la sécurité intérieure pour lequel les compétences sont réparties entre la Fédération et les Länder, le domaine de la sécurité extérieure dépend uniquement de la Fédération. Ainsi, la mission de la Bundeswehr se borne principalement

51. W. Knelangen, « Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen » in S. B. Gareis, P. Klein, *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, 2^e éd., Wiesbaden, GWV Fachverlag GmbH, 2006, p. 112.

52. *Ibid.*, p. 113-114.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. En ce sens, le ministre de l'Armée impériale (*Reichswehr*), Gustav Noske (SPD), autorisa l'utilisation des troupes pour réprimer notamment le soulèvement spartakiste en 1919. Voir à cet égard : T. Wiegold, « Ausnahmefall Deutschland. Die Debatte um einen Einsatz der Bundeswehr im Innern », in « Innere Sicherheit », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 32/33, 2017. Disponible sur <https://www.bpb.de/apuz/253605/ausnahmefall-deutschland-die-debatte-um-einen-einsatz-der-bundeswehr-im-innern?p=all> [consulté le 06/10/2021].

56. Sur la coopération et la participation de l'armée et de la police à l'Holocauste par exemple, voir : D. Pohl, « ... über Ideologie, Praxis und Zusammenarbeit von SS, Polizei und Wehrmacht », 29 octobre 2019. Disponible sur <https://www.bpb.de/mediathek/305460/-ueber-ideologie-praxis-und-zusammenarbeit-von-ss-polizei-und-wehrmacht> [consulté le 18/10/2021].

57. À la suite de la Conférence de Potsdam en 1945, l'Allemagne se voit obligée de se démilitariser. Pourtant, en 1950, la guerre de Corée éclate et les pays européens occidentaux craignent à leur tour une attaque des Soviétiques. Ainsi émerge la nécessité d'envisager la construction d'une armée européenne mais le projet d'une communauté européenne de défense échoue à la suite du vote négatif du Parlement français en 1954. Ce sont les accords de Paris de 1954 qui permettront la remilitarisation de l'Allemagne ainsi que son adhésion à l'OTAN. C'est dans ce contexte qu'est créée la Bundeswehr le 12 novembre 1955.

58. L'article 143 prévoyait d'ailleurs à l'époque la condition selon laquelle une loi constitutionnelle était nécessaire avant un recours aux forces armées. Voir à cet égard : W. Knelangen, « Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen », *op. cit.*, p. 114.

à la protection extérieure de l'État allemand⁵⁹. La République fédérale d'aujourd'hui n'est pourtant plus les anciens *Reiche* allemands et la relation de la population avec les forces armées a évolué autant que la situation politique. À cela s'ajoutent les catastrophes naturelles, les attaques terroristes et, désormais, la pandémie de Covid-19, qui ravivent le débat des modalités d'engagement de la Bundeswehr sur son propre territoire.

• ***Les conditions strictes et exceptionnelles d'une intervention de la Bundeswehr sur le territoire national***

Avant 1968, il n'existait, en droit constitutionnel allemand, aucune possibilité de déploiement des forces armées sur le territoire national. L'inondation qui a frappé Hambourg en 1962 et l'intervention *de facto* de l'armée qui s'en est suivie ont été l'un des éléments déclencheurs d'une telle évolution⁶⁰. Ainsi, la loi sur l'état d'urgence (*Notstandsgesetz*) de 1968 a inséré de nouvelles dispositions dans la Loi fondamentale qui constituent désormais la base juridique permettant une intervention de la Bundeswehr sur le territoire allemand. Dans un premier temps, l'article 87a subordonnait déjà les interventions de la Bundeswehr à une réserve constitutionnelle⁶¹ et prévoyait de telles interventions en cas d'état de défense⁶² (*Verteidigungsfall*) ou de tension⁶³ (*Spannungsfall*) à son alinéa 3⁶⁴. L'article 87a s'est donc vu complété d'un quatrième alinéa permettant désormais l'intervention de l'armée à des fins de protection civile, mais selon de très strictes conditions : l'existence d'un danger menaçant l'ordre constitutionnel ou la démocratie, l'insuffisance ou l'incapacité des forces de l'ordre à y faire face et enfin la décision du gouvernement fédéral de faire intervenir l'armée⁶⁵. Dans un deuxième temps, l'article 35 relatif à l'entraide judiciaire et administrative et à l'aide en cas de catastrophe (*Rechtshilfe und Amtshilfe im Katastrophenfall*) prévoit désormais la situation dans laquelle l'armée peut intervenir à la demande d'un Land dont la police « ne pourrait pas accomplir [sa mission] ou ne le pourrait qu'au prix de grandes difficultés » : celle d'une catastrophe naturelle (*Naturkatastrophe*) ou d'une situation particulièrement grave (*besonders schwerer Unglücksfall*), comme la pandémie de Covid-19. Le troisième alinéa de l'article précise enfin que « si la catastrophe [...] menace le territoire de plus d'un Land », le gouvernement fédéral peut décider de son propre chef de l'intervention des forces armées « pour assister les forces de police ».

59. *Ibid.*

60. *Ibid.* Les débats politiques avaient toutefois déjà débuté à l'occasion de la convention constitutionnelle d'Herrenschiemsee (*Verfassungskonvent auf Herrenschiemsee*) en 1948.

61. L'alinéa 2 de l'article 87a prévoit en effet qu'« [e]n dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l'autorise expressément ». Cela signifie que seule la Constitution détermine les cas dans lesquels l'armée est autorisée à intervenir sur le territoire national.

62. L'article 115a alinéa 1 de la Loi fondamentale définit l'état de défense comme la situation dans laquelle « le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée ou qu'une telle agression est imminente ».

63. La Loi fondamentale ne donne pas de définition explicite de l'état de tension. L'article 12a alinéa 5 y fait allusion comme « la période précédant l'état de défense ».

64. L'alinéa 3 de l'article 87a dispose que « [p]endant l'état de défense ou de tension, les forces armées sont habilitées à protéger des objectifs civils [...] ». À noter que l'existence de tels états doit avoir été reconnue soit par un vote du Bundestag avec approbation du Bundesrat pour l'état de défense (art. 115a, al. 1), soit par un vote à la majorité des deux tiers du Bundestag pour l'état de tension (art. 80a, al. 1).

65. Conformément à l'article 91 de la Loi fondamentale qui prévoit la possibilité pour le gouvernement fédéral de mobiliser les forces de police fédérale ou d'autres Länder en soutien d'un Land qui « [ne serait] pas lui-même prêt à ou en mesure de combattre [un] danger » le menaçant.

La question s'est alors posée de savoir de quels moyens la Bundeswehr pouvait user sur son territoire. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (*Bundesverfassungsgericht* – *BVerfG*) a eu l'occasion, en 2012, de repréciser le cadre d'intervention des forces armées et de se prononcer sur les moyens à utiliser. Le cas d'espèce concernait la loi sur la sécurité aérienne (*Luftsicherheitsgesetz* – *LuftSiG*) de 2006 qui avait déjà fait l'objet d'une première décision la même année : le paragraphe 14 autorisait la Bundeswehr à abattre un avion détourné transportant des passagers. La Cour avait alors jugé cette disposition inconstitutionnelle car contraire au droit à la vie⁶⁶ et à la dignité humaine⁶⁷, et considéré, sur la base de l'article 35, que les forces armées ne pouvaient pas, en cas de catastrophe ou de situation particulièrement grave, user d'armes et par extension de moyens spécifiquement militaires (*spezifisch militärische Waffen*) sur le territoire⁶⁸. Elles devaient dès lors se contenter des moyens de police classiques et ainsi agir en tant que « policiers auxiliaires » (*Hilfspolizisten*)⁶⁹.

Abattre un avion détourné est toujours interdit mais la question de l'emploi de moyens militaires dans une situation particulièrement grave a connu un revirement avec la décision de 2012⁷⁰ : les juges de Karlsruhe ont posé le principe selon lequel la Loi fondamentale n'interdit pas l'utilisation de moyens militaires sur le territoire allemand en situation de crise absolue, à condition de remplir le cahier des charges très strict des articles 87a et 35 suivant les cas d'espèce⁷¹. La Cour termine en précisant que l'utilisation de moyens militaires ne doit se faire qu'en dernier recours. L'intervention de la Bundeswehr sur le territoire allemand se fait donc toujours en soutien des forces de police et des autres autorités administratives qui ne se trouvent plus en mesure de gérer une situation particulièrement complexe. C'est le cas de la crise de la Covid-19 pour la gestion de laquelle l'armée allemande a été appelée en renfort dans le cadre spécifique de l'entraide administrative (*Amtshilfe*).

Le cas spécifique de l'entraide administrative (*Amtshilfe*)

L'entraide prévue à l'article 35 de la Loi fondamentale constitue la possibilité pour toutes les autorités administratives d'apporter leur aide technique à d'autres autorités en difficulté⁷². Au cadre constitutionnel s'ajoute un cadre légal fixé par les paragraphes 4 à 8 de la loi sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) de 1976 qui définissent, conditionnent et limitent la mise en œuvre de cette entraide. À plusieurs reprises, la Bundeswehr a eu l'occasion d'intervenir dans ce cadre, notamment lors du crash aérien

66. Article 2 de la Loi fondamentale.

67. Garantie par l'article 1 de la Loi fondamentale.

68. M. Haid, « Die Bundeswehr im Innern nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts », Ausdruck Dezember 6/2012 - 7, Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V., Dezember 6/2012, n° 7, p. 8.

69. F. Bräutigam, « Darf die Bundeswehr im Innern helfen », Tagesschau, 28 juillet 2016. Disponible sur <https://www.tagesschau.de/ausland/faq-bundeswehr-im-innern-101.html> [consulté le 07/10/2021].

70. Le Land de la Bavière et celui de la Hesse avaient déposé des motions dites de « contrôle normatif » contre la *LuftSiG*, permettant alors une nouvelle décision à ce sujet.

71. L'article 87a réclame : un danger menaçant la démocratie, l'incapacité du Land concerné à faire face à cette menace et une décision du gouvernement fédéral. L'article 35 réclame quant à lui : une situation de catastrophe naturelle ou particulièrement grave et l'incapacité du Land concerné à y faire face. Voir à cet égard la décision de la Cour constitutionnelle fédérale : BVerfG, Beschluss des Plenums vom 03. Juli 2012 – 2 PBvU 1/11 -, Rn. 1-89.

72. Le premier alinéa de cet article dispose : « Toutes les autorités de la Fédération et des Länder se prêtent mutuellement entraide judiciaire et administrative. »

de Ramstein en 1988 ou encore lors de l'accident ferroviaire d'Eschede en 1999⁷³. Il convient toutefois de rappeler que de telles interventions ne confèrent pas à l'armée une autorité propre : elle reste subordonnée aux instructions des autorités compétentes du Land concerné ou de la Fédération dans le cas d'une catastrophe ou d'une situation particulièrement grave qui concernerait au moins deux Länder, voire l'entièreté du pays⁷⁴.

Dans une brochure à destination des agents des différentes autorités administratives des Länder, le ministère de la Défense allemand présente l'action de la Bundeswehr dans le cadre de l'entraide administrative⁷⁵. Il y est précisé entre autres que cette dernière reste une aide technique, complémentaire et ponctuelle, limitée aux seuls cas isolés, et excluant donc de son spectre toute coopération régulière, permanente et institutionnalisée. Dans la plupart des cas, la Bundeswehr intervient en fournissant du matériel, du personnel ou des équipements spéciaux tels que des véhicules tout-terrain⁷⁶ ou des avions dotés de caméras thermiques afin de retrouver des personnes disparues⁷⁷ par exemple.

Lorsqu'il est déclenché, le mécanisme d'entraide administrative de la Bundeswehr est coordonné par le commandement des missions territoriales de la Bundeswehr (*Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr*)⁷⁸. Se met alors en place une coopération civilo-militaire (*Zivil-Militärische Zusammenarbeit*). Le commandement des opérations de la Bundeswehr sur le territoire national incombe à la Base des forces armées (*Streitkräftebasis*). L'inspecteur des forces armées (*Inspekteur der Streitkräftebasis*), en sa qualité de commandant territorial national, est chargé de l'exécution des missions de la coopération civilo-militaire au niveau fédéral et est le point de contact de toutes les autres autorités. Chaque Land dispose d'un commandement (*Landeskommando*), à l'exception de Berlin qui ne dépend pas du Brandebourg mais qui dispose de son propre commandement. Les *Landeskommandos*, appuyés par des commandements de liaison (*Verbindungskommandos*), sont chargés de la synthèse et de l'évaluation des besoins, de la préparation de l'engagement des forces armées et de la coordination des opérations sur place. Après avoir fait l'état des lieux de la situation et des besoins nécessaires, ils transmettent la demande d'intervention à l'état-major des missions territoriales de la Bundeswehr. Ce dernier décide ou non de l'intervention en fonction de sa faisabilité logistique et des ressources disponibles⁷⁹.

Ainsi, le commandement des missions territoriales de la Bundeswehr constitue le point central de la coordination nationale de l'entraide administrative militaire. Sur place, ce sont les *Verbindungskommandos* qui sont pour la plupart chargés de la mise en œuvre de cette coopération civilo-militaire, constituant ainsi une part importante du réseau territorial de la Bundeswehr. À cela s'ajoutent 16 unités de soutien (*ZMZ-Stützpunkte* et *Spezialstützpunkte*), dont 9 sont spécialisées en équipement médical. Ces unités, composées de réservistes,

73. W. Knelangen, « Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen », *op. cit.*, p. 115.

74. *Ibid.*

75. *Amtshilfe durch die Bundeswehr – Hinweise für Antragsteller*, Bundesministerium der Verteidigung, 2020.

76. *Ibid.*

77. W. Knelangen, « Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen », *op. cit.*, p. 115.

78. D.-K. Adelman, C. Meidenstein, « Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen » in E.-K. Kern, G. Richter, J. C. Müller, F.-H. Voß, *Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*, Springer Gabler, 2020, p. 322.

79. *Ibid.*, p. 323.

permettent à la Bundeswehr d'être présente sur tout le territoire et d'avoir une option de soutien supplémentaire⁸⁰. Dans son Livre blanc de 2016, le gouvernement allemand avait déjà identifié le risque d'une crise sanitaire comme un défi auquel la Bundeswehr devrait faire face dans les années à venir⁸¹. Elle ne s'était pas trompée : la pandémie de Covid-19 constitue une crise importante et l'armée a dû se mobiliser en conséquence. En effet, la pandémie répond aux critères juridiques présentés *supra* de par son ampleur et sa gravité, notamment chez les personnes les plus fragiles et les plus âgées. La Bundeswehr a ainsi pu être mobilisée en support aux populations.

LA MOBILISATION DE LA BUNDESWEHR⁸²

Le 23 février 2021, la commissaire parlementaire aux forces armées (*Wehrbeauftragte des Bundestages*) Eva Högl a remis le rapport de l'armée de l'année 2020 au président du Bundestag, Wolfgang Schäuble⁸³. Ce rapport fait état de l'action de l'armée et donc de son rôle dans la lutte contre la Covid-19 au cours de l'année. La Bundeswehr a créé son propre contingent « Assistance Corona » (*Kontingent Hilfeleistung Corona*), composé de près de 25 000 soldats⁸⁴. Le rapport décrit également l'engagement du service médical de l'armée. Ce dernier a participé à la gestion de la crise en mettant à disposition des postes de secours, du matériel ou encore en produisant des produits désinfectants. Il convient également de noter le caractère indispensable de la réserve dans le fonctionnement de la Bundeswehr et la mobilisation conséquente des réservistes dans la lutte contre la Covid-19 : 11 800 d'entre eux se sont portés volontaires pour venir en aide, dont seuls 1 250 ont été mobilisés⁸⁵. L'intervention de la Bundeswehr s'est traduite par des missions de soutien aux populations mais également par des missions à l'étranger. Toutes ont nécessité la mobilisation massive du service de santé de l'armée (*Sanitätsdienst*). Bien que leur engagement ait été salué, la pandémie et la mobilisation des soldats allemands qu'elle a entraînée n'ont pas été sans conséquence sur le fonctionnement même de l'armée.

80. *Ibid.*, p. 324-325.

81. *Weißbuch zur Sicherheit und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesregierung, 2016, p. 44-45. Disponible sur <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> [consulté le 08/10/2021].

82. Pour une vue schématique de l'organisation et des niveaux de commandement dans l'organisation militaire des opérations contre la pandémie en Allemagne, voir l'annexe 5.

83. Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2020 (62. Bericht), Drucksache 19/26600, 23 février 2021. Disponible sur <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/266/1926600.pdf> [consulté le 10/10/2021].

84. Tous n'ont pas participé à la gestion de la crise. Durant la première vague, ces soldats étaient issus des contingents du *Marinekommando* de Rostock, du *Luftwaffenkommando* de Berlin, de la 1^{re} *Panzerdivision* d'Oldenburg et de la 10^e *Panzerdivision* de Bavière. Voir : « Einsatzkontingent "Hilfeleistung gegen Corona" auf 25 000 Soldaten erhöht », Bundesministerium der Verteidigung, Pressemitteilung, 3 février 2021. Disponible sur <https://www.bmvg.de/de/presse/einsatzkontingent-gegen-corona-auf-25000-soldaten-erhoeht-5025368#:~:text=Mit%20sofortiger%20Umsetzung%20hat%20die,25.000%20Soldatinnen%20und%20Soldaten%20angewiesen> [consulté le 10/10/2021].

85. « Wehrbeauftragte Eva Högl überreicht Jahresbericht 2020 », Deutscher Bundestag, 23 février 2021. Disponible sur <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw08-wehrbeauftragte-823442> [consulté le 10/10/2021].

Les missions engagées

Dès le début de la pandémie, la Bundeswehr a reçu des demandes de soutien de la part des Länder et des municipalités. L'aide apportée a été logistique avec un soutien en personnel, transport, matériel et infrastructures. L'Office fédéral de l'équipement, des technologies de l'information et de l'utilisation de la Bundeswehr (*Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr*) a travaillé de pair avec le ministère fédéral des Finances afin d'apporter au ministère fédéral de la Santé les équipements et moyens nécessaires⁸⁶. La Bundeswehr a également rempli des missions plus simples : elle est par exemple venue en aide aux personnes vulnérables en allant faire leurs courses⁸⁷ et a également ouvert une ligne d'assistance téléphonique. En outre, la Bundeswehr a été mobilisée pour réaliser des tests ou remonter les chaînes d'infection. Elle a ainsi assisté 311 des 400 services de santé publique (*Gesundheitsämter*). Depuis 2021, l'action de l'armée se concentre principalement sur la mise en place des services de vaccination. À cet égard, les soldats s'occupent majoritairement de la documentation, l'administration et l'accompagnement des personnes⁸⁸. Afin de stocker et d'organiser la distribution des doses, la Bundeswehr a mobilisé son appareil logistique : les casernes ont ainsi permis de respecter la chaîne du froid et de mettre à disposition du personnel ainsi que du matériel pour les centres de vaccination.

Hors *Sanitätssdienst*, jusqu'à 11 000 soldats ont été engagés sur le terrain en soutien aux autorités civiles⁸⁹. Une réserve de 25 000 soldats reste prête à intervenir en cas de besoin⁹⁰. Tous les Länder étaient concernés et ont bénéficié de l'aide de l'armée. Les plus grandes mobilisations ont eu lieu en Bavière (1 073 engagés en avril 2021), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (1 770), en Basse-Saxe (1 092) ainsi que dans le Bade-Wurtemberg (1 032)⁹¹. La charge de travail dans les hôpitaux ou les maisons de retraite s'est réduite peu à peu, résultat d'un taux de vaccination élevé chez les personnes âgées. Au 12 octobre 2021, 48 opérations de soutien de la Bundeswehr étaient toujours en cours et 7 554 se sont achevées depuis

86. F. Delerue, E. Jolly, L. Michelis, A. Muxel, F. Opillard, A. Palle, « [Covid-19 et mobilisation des forces armées en Europe et aux États-Unis](#) », *op. cit.*, p. 7.

87. « Covid-19: Ein Rückblick über die Amtshilfe der Bundeswehr », Bundeswehr, 17 novembre 2020. Disponible sur <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/aktuelles/covid-19-ein-rueckblick-ueber-die-amtshilfe-der-bundeswehr-4483954> [consulté le 10/10/2021].

88. *Ibid.*

89. Un nombre total et fixe de soldats engagés au cours de la pandémie est assez complexe à déterminer. Voir à cet égard la réponse du gouvernement fédéral à la question d'un député *Die Linke* : Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung, auf die Kleine Anfrage (Drucksache 19/25124), Amtshilfemaßnahmen der Bundeswehr in Zusammenhang mit COVID-19, Drucksache 19/26360, 2 février 2021, p. 3. Le *Sanitätssdienst* a mobilisé presque la totalité de son personnel. À cela doivent s'ajouter les quelque 11 000 soldats qui ont été mobilisés dans le cadre de la *Amtshilfe* mais qui n'avaient pas pour spécialité la médecine. Cela donne alors un total de presque 30 000 soldats allemands mobilisés au cours de la pandémie (sans compter les 25 000 prêts à intervenir en cas de besoin).

90. Pour les chiffres et toutes les actions de la Bundeswehr en lien avec la crise de la Covid-19, voir : <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/coronavirus-bundeswehr> [consulté le 17/10/2021].

91. Chiffres recueillis lors de la conférence du 14 avril 2021 organisée par la Konrad Adenauer Stiftung sur le thème de l'engagement de la Bundeswehr pendant la crise du coronavirus (*Der Einsatz der Bundeswehr in der Corona-Krise*) en présence du *Oberarzt* Dr. Thomas Harbaum et du Major Sascha Heuer.

le début de la crise⁹². Ces opérations ont notamment été rendues possibles par la mobilisation du service de santé de l'armée allemande (*Sanitätsdienst*).

La mobilisation du *Sanitätsdienst*

La mobilisation des militaires a été d'ampleur, notamment en ce qui concerne le service de santé des armées qui regroupe 19 750 soldats. La presque totalité d'entre eux a été impliquée dans la gestion de la crise de la Covid-19⁹³. Ils intervenaient principalement dans les conseils de surveillance de droit public (*Überwachungsstellen öffentlich-rechtliche Aufsicht*), dans les différents régiments médicaux (*Sanitätsregimenter*) et installations médicales régionales (*Regionale Sanitätseinrichtungen*) ainsi que dans les hôpitaux des forces armées fédérales (*Bundeswehrkrankenhäuser*).

Près de 16 000 soldats ont donc été mobilisés directement sur le terrain dans les établissements sanitaires (*Sanitätseinrichtungen*) comme les *Fieberambulanzen*⁹⁴ ou les maisons pour personnes âgées mais également dans les hôpitaux militaires⁹⁵. Plus de 1 000 autres ont également été actifs dans les laboratoires afin de mener à bien les tests⁹⁶. Enfin, les membres du *Sanitätsdienst* ont participé aux transferts de patients en provenance d'Italie ou de France par exemple. Ils interviennent désormais pour aider au bon déroulement des campagnes de vaccination⁹⁷.

L'aide à l'extérieur

Dès la première vague de la pandémie, l'Allemagne a soutenu ses voisins européens. Déjà en mars 2020, les ministres de la Défense français et allemand ont convenu que l'armée de l'air allemande procéderait au transfert de patients français durement touchés vers les hôpitaux allemands⁹⁸. La Luftwaffe a également acheminé du matériel à destination de la Grande-Bretagne. En février 2021, la Bundeswehr est venue en aide au Portugal en lui fournissant du personnel et du matériel comprenant des appareils respiratoires, des perfusions

92. Voir les chiffres des opérations d'entraide administrative actualisés toutes les semaines sur <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/im-einsatz/der-inspekteur-der-streitkraeftebasis-informiert> [consulté le 17/10/2021].

93. Y. Bombeke, « „Nahezu 100 Prozent des Sanitätsdienstes im Covid-19-Einsatz“ », Deutscher Bundeswehr Verband, 9 avril 2020. Disponible sur <https://www.dbwv.de/mitgliedschaft-service/corona-ticker/beitrag/nahezu-100-prozent-des-sanitaetsdienstes-im-covid-19-einsatz> [consulté le 17/10/2021].

94. Littéralement « cliniques ambulatoires de fièvre » ; il s'agit de cliniques externes qui permettent de recevoir des patients présentant des symptômes du virus de la Covid-19 dans des conditions sanitaires optimales (pas de contact avec les autres patients par exemple).

95. Y. Bombeke, « „Nahezu 100 Prozent des Sanitätsdienstes im Covid-19-Einsatz“ », *op. cit.*

96. *Ibid.*

97. « Sanitätsdienst der Bundeswehr: Drei Impfkampagnen, ein starker Partner », Presse- und Informationszentrum des Sanitätsdienstes der Bundeswehr, 25 juin 2021. Disponible sur <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/aktuelles-im-sanitaetsdienst/drei-impfkampagnen-ein-starker-partner-5098688> [consulté le 10/10/2021].

98. L'Allemagne a par la suite accueilli 232 patients en soins intensifs, en provenance de pays particulièrement touchés par la crise, à savoir l'Italie, la France et les Pays-Bas.

ou encore des lits d'hôpital⁹⁹. En mars 2021, le ministre des Affaires étrangères allemand, Heiko Maas, proposait à la République tchèque de prendre en charge des patients dans les hôpitaux allemands. Un mois plus tard, l'Allemagne acceptait également des patients atteints de la Covid-19 en provenance de la Slovaquie.

L'aide de la Bundeswehr a également dépassé les frontières européennes : fin mars 2021, 80 appareils respiratoires provenant du stock du ministère fédéral de la Santé ont été transférés à destination du Brésil. Enfin, début mai 2021, alors que l'Inde faisait face à une crise et une expansion de la pandémie extraordinaire, la Bundeswehr lui est venue en aide à distance et sur place où une équipe de treize soldats a construit une installation de production d'oxygène¹⁰⁰.

La reconnaissance de l'engagement

À l'occasion d'une table ronde au sujet du soutien apporté par la Bundeswehr durant la pandémie, la ministre de la Santé du Land de la Sarre, Monika Bachmann, a souligné l'importance de l'aide de l'armée en affirmant que sans cette dernière, la gestion de la crise sanitaire aurait été plus compliquée¹⁰¹. L'engagement des militaires a en effet suscité soulagement, admiration et reconnaissance. Ces derniers ont pris à cœur leur mission pour sortir de cette crise. Le personnel et les patients qu'ils ont assistés ont fortement apprécié leur engagement à leurs côtés. Le 23 février 2021, la commissaire parlementaire aux forces armées a par ailleurs demandé à ce que l'engagement des armées soit reconnu et que le personnel ayant été mobilisé se voie décerner une médaille¹⁰². Dans le rapport précédemment cité remis au président du Bundestag, les soldats sont présentés comme des individus indispensables à la résolution de cette crise nationale et mondiale¹⁰³.

Les répercussions sur le fonctionnement de l'armée

L'armée a dû faire face, comme le reste de la population, aux mesures sanitaires contraignantes. Bien qu'un protocole ait été mis en place pour éviter les infections et réduire les risques, le rapport de 2020 évoque des manques de mesures de protection tout comme des difficultés à les mettre en place et à les faire respecter, ces dernières étant particulièrement

99. « Coronahilfe für Portugal », Bundeswehr, 1^{er} février 2021. Disponible sur <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/aktuelles-im-sanitaetsdienst/corona-hilfe-fuer-portugal-5024820> [consulté le 10/10/2021].

100. « Pandemiebekämpfung international: Bundeswehr hilft in Indien », Bundeswehr, 3 mai 2021. Disponible sur <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/schwerpunkte/pandemiebekaempfung-international-bundeswehr-hilft-indien> [consulté le 10/10/2021].

101. « Dienst am Volk: Die Rolle der Bundeswehr in der Corona-Pandemie », Union Stiftung, 14 octobre 2021.

102. Voir à cet égard : <https://www.zebis.eu/veroeffentlichungen/positionen/corona-gastkommentare-teil-8-amtshilfe-der-bundeswehr-vielfaeltig-pragmatisch-empathisch-von-der-wehrbeauftragten-des-deutschen-bundestages-frau-dr-eva-hoegl/> [consulté le 17/10/2021]. À noter qu'aucune médaille ne semble avoir été à ce jour décernée.

103. Deutscher Bundestag, « Wehrbeauftragte Eva Högl überreicht Jahresbericht 2020 », *op. cit.*

éprouvantes pour les soldats¹⁰⁴. Les formations de base (*Grundausbildungen*) ont tout de même pu être maintenues. Malgré les mesures prises (réduction du nombre de personnes par groupe, mise en œuvre des gestes barrières), des jeunes de toute l'Allemagne se déplaçaient chaque semaine, représentant un risque de transmission du virus particulièrement élevé. De la même manière, certains projets de formation ont dû être repensés afin de pouvoir les maintenir et d'autres exercices ont dû être annulés¹⁰⁵.

Les missions de formation à l'étranger ont quant à elles été réduites, voire suspendues. Des quarantaines strictes ont été imposées ainsi que d'autres règles de conduite, afin d'éviter les contaminations. Globalement, il y a eu très peu de cas de Covid dans les opérations extérieures. Selon le rapport de 2020, sur l'année, environ 130 soldats engagés ont été testés positifs. La Bundeswehr a dû penser un protocole afin de gérer les cas d'infection en opération extérieure : lorsqu'un soldat était testé positif, il était isolé et si nécessaire rapatrié vers l'Allemagne par la Luftwaffe¹⁰⁶.

Le sujet de la garde d'enfants a également été problématique pour les militaires car leur métier n'a été considéré comme nécessaire au système (*systemrelevant*) que par 7 des 16 Länder allemands. Les soldats des 9 Länder restants n'ont ainsi pas pu bénéficier de la *Notbetreuung*, un système de garde d'enfants mis spécifiquement en place en cas d'urgence. Concernant la vaccination, l'objectif de l'armée depuis le début de l'année 2021 est de vacciner le plus de soldats possible afin de pouvoir poursuivre les missions générales, mises en suspens depuis le début de la pandémie. La question de l'obligation vaccinale pour les soldats se pose d'ailleurs toujours actuellement.

Bien qu'elle ait été considérée au départ comme marginale et de dernier recours, l'aide de la Bundeswehr dans la gestion de la crise sanitaire s'est avérée primordiale. Cette aide de grande envergure a nécessité la restructuration de plusieurs services et régiments : à titre d'exemple, les plus âgés et les femmes enceintes ont directement été renvoyés chez eux¹⁰⁷. Bien qu'il y ait eu un réel engagement de la part de la Bundeswehr au cours de la crise, il serait pour certains important et préférable que l'armée puisse à nouveau s'investir dans des missions qui lui sont propres¹⁰⁸. En effet, certains opposants politiques appartenant principalement aux Verts (*die Grünen*) et au parti de la Gauche (*die Linke*) considèrent l'intervention de l'armée comme trop importante¹⁰⁹ : une pandémie n'est

104. *Ibid.*

105. L'exercice « Defender-Europe 20 » en est un bon exemple. Cet exercice multinational est dirigé par les États-Unis et consiste à tester les capacités des pays de l'OTAN à soutenir un déploiement militaire à grande échelle entre l'Atlantique et l'Europe continentale. Il nécessite l'arrivée de plusieurs milliers de soldats américains. Selon l'OTAN, cet exercice militaire est le troisième plus grand organisé en Europe depuis la guerre froide. Face à la pandémie, l'envergure du projet a dû être modifiée afin de ne mettre en danger ni les forces armées, ni les populations locales. Voir à ce sujet : <https://www.nato.int/docu/review/fr/articles/2020/06/16/exercice-defender-europe-20-la-facilitation-et-la-resilience-en-action/index.html> [consulté le 10/10/2021].

106. Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, *op. cit.*

107. Information recueillie lors la conférence du 14 avril 2021 organisée par la Konrad Adenauer Stiftung sur le thème de l'engagement de la Bundeswehr pendant la crise du coronavirus (*Der Einsatz der Bundeswehr in der Corona-Krise*) en présence du Oberarzt Dr. Thomas Harbaum et du Major Sascha Heuer.

108. *Ibid.* Propos du Major Sascha Heuer.

109. L. Hemicker, « „Die Bundeswehr ist nicht das THW“ », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 février 2021. Disponible sur <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-einsatz-in-der-corona-pandemie-starkumstritten-17181472.html> [consulté le 18/10/2021].

selon eux pas comparable à une guerre et la Bundeswehr ne devrait pas se substituer au Technisches Hilfswerk (THW)¹¹⁰.

CONCLUSION

Si les opposants politiques ont pu critiquer le coût de l'intervention de la Bundeswehr sur le territoire allemand qui s'élève à plus de 46 millions d'euros¹¹¹, le ministère de la Défense allemand a assuré que toutes les dépenses engagées dans le cadre de la *Amtshilfe* seraient prises en charge par l'État. Des critiques demeurent toutefois : ce sont au total plus de 30 000 soldats¹¹² qui se sont engagés en Allemagne dans la lutte contre la Covid-19, posant la question d'une normalisation de la participation de l'armée dans les centres de soins¹¹³ alors que cette dernière commence à se retirer peu à peu¹¹⁴. Si l'engagement de l'armée a tout de même été salué à de nombreuses reprises¹¹⁵ et que l'institution militaire a été décrite par la ministre de la Défense, Annegret Kamp-Karrenbauer, comme étant un modèle d'urgence pour répondre à des crises, celle de la Covid-19 remet en question l'efficacité et la résilience des systèmes de santé.

La gestion de la pandémie en Allemagne souligne la nécessaire distinction entre la fonction de soutien aux populations civiles de celle de la guerre à proprement parler. Les populations civiles prises dans la pandémie, d'où qu'elles soient, oscillent sans cesse depuis début 2020 entre les deux dimensions de la biopolitique contemporaine, à savoir entre des incitations à l'autocontrôle – par un civisme discipliné avec mesures de distanciation sociale, gestes barrières, usage de masques, gants, désinfectants – et des contraintes d'autorité – par des décisions vécues parfois comme des punitions, telles que les mesures coercitives du couvre-feu, du confinement et plus généralement la limitation des déplacements.

110. Il s'agit d'un organisme de secours en cas de désastre, contrôlé par le gouvernement fédéral allemand, dont la majorité des membres est bénévole. Au même titre que l'armée, il s'est mobilisé dans la lutte contre la pandémie avec plus de 11 000 bénévoles. Leur seul concours n'aurait pas pu pallier l'absence d'une intervention de l'armée. Voir à cet égard : « Corona-Pandemie : THW seit einem Jahr im Einsatz », Presse-Information, Technisches Hilfswerk, 2 février 2021. Disponible sur https://www.thw.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Dokumente/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/download_001_ein_jahr_coronaeinsatz.pdf?sessionid=7F9C469F636E43E896209413FBA39DDF.2_cid285?__blob=publicationFile [consulté le 05/11/2021].

111. T. Schulze, « Linke kritisiert Corona-Einsätze », *TAZ*, 3 février 2021. Disponible sur <https://taz.de/Bundeswehrhilfe-in-der-Pandemie/!5745126/> [consulté le 18/10/2021].

112. Sont comptés au total ici le contingent des forces armées et celui du *Sanitätsdienst*.

113. A. L. Mühlenhoff, M. Hoijsink, « Wir sollten uns nicht an Soldaten im Pflegeheim gewöhnen », *Der Tagesspiegel*, 7 mars 2021. Disponible sur <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-bundeswehr-als-corona-helfer-wir-sollten-uns-nicht-an-soldaten-im-pflegeheim-gewoennen/26979708.html> [consulté le 08/10/2021].

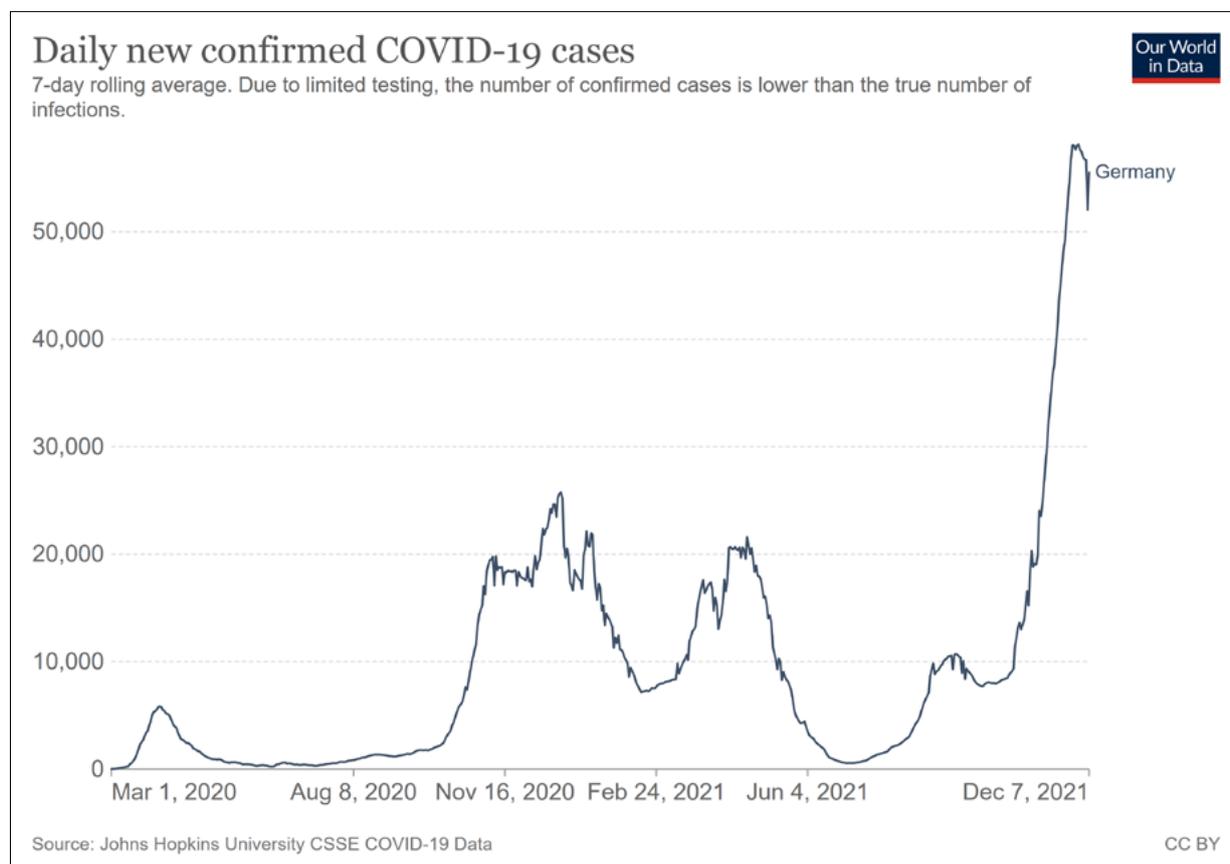
114. « Corona-Einsatz der Bundeswehr in Hamburg geht zu Ende », *NDR*, 13 septembre 2021. Disponible sur <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/coronavirus/Corona-Einsatz-der-Bundeswehr-in-Hamburg-geht-zu-Ende,coronabundeswehr100.html> [consulté le 18/10/2021]. Il demeure toutefois des besoins ponctuels : l'arrondissement de Charlottenburg-Wilmersdorf à Berlin a récemment redemandé l'aide de l'armée pour le traçage des cas contacts. Voir à cet égard : C. Latz, « Erste Berliner Bezirke bitten Bundeswehr um Hilfe bei Kontaktnachverfolgung », *Der Tagesspiegel*, 2 novembre 2021. Disponible sur https://www.tagesspiegel.de/berlin/stossen-an-kapazitaetsgrenzen-erste-berliner-bezirke-bitten-bundeswehr-um-hilfe-bei-kontaktnachverfolgung/27760780.html?bezuggrd=LEU&utm_source=leute-mitte [consulté le 05/11/2021].

115. C'est le cas par exemple de la ministre de la Santé du Land de la Sarre qui a remercié le colonel Reibold du *Landeskommando* pour l'intervention de ses troupes durant la crise (« Dienst am Volk: Die Rolle der Bundeswehr in der Corona-Pandemie », Union Stiftung, 14 octobre 2021).

Si les critiques politiques adressées à l'utilisation des forces armées allemandes dans la gestion de la crise sanitaire peuvent avoir un sens en dépit de leur efficacité, c'est d'abord parce qu'un problème de santé publique n'a pas vocation à trouver une solution militaire, mais une réponse médicale et sociale. La nécessité de l'emploi des forces armées en soutien des populations contre la pandémie de Covid-19, en Allemagne comme ailleurs, démontre un affaiblissement des pouvoirs publics des États dont la liberté d'action a été réduite au point de les contraindre à la résilience. La prudence politique exprimée par Angela Merkel face à la *Kriegsrhetorik*, alors que dans les faits des milliers de soldats ont été effectivement employés pour des missions sanitaires, reflète l'histoire politique de l'Allemagne : les armées ont pour mission principale, avant tout, de protéger leurs populations contre un ennemi, désigné publiquement comme à neutraliser ou à reconduire dans l'espace de ses propres frontières.

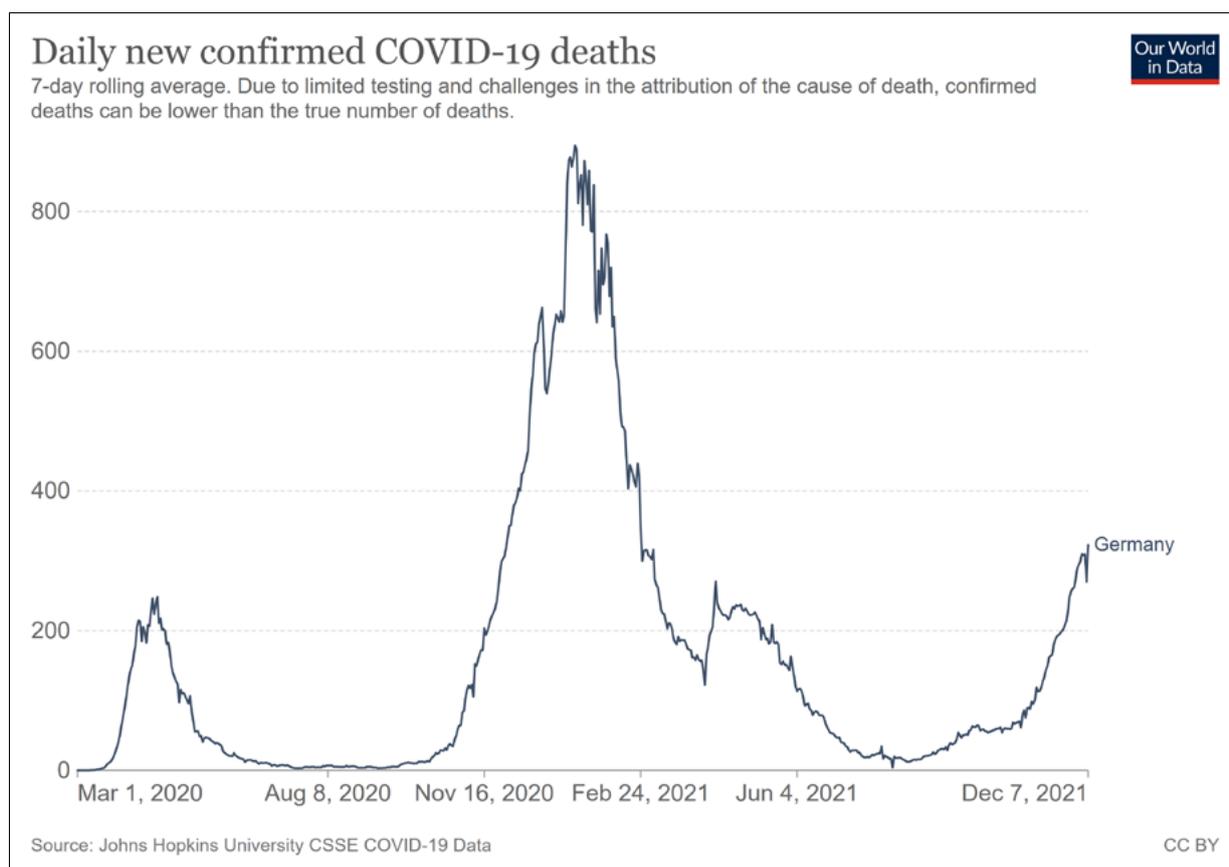
*Les auteurs tiennent à remercier pour leur aide
Dr. Klaus Jochen Arnold, Jérónimo Barbin, Flottillenarzt Dr. Tim Fiedler
et Oberstarzt Dr. Thomas Harbaum.*

1. Nombre de cas de Covid-19 confirmés en Allemagne



- Le pic de contaminations de la première vague apparaît faible en raison de l'effet de surprise provoqué par la pandémie, mais aussi du manque de tests.
- La deuxième vague est la plus intense pour l'Allemagne et déclenche alors des restrictions plus strictes.
- La troisième vague, au printemps 2021, est semblable à la deuxième en intensité.
- La quatrième vague, initialement plus faible, reprend fortement en une cinquième vague qui dépasse le niveau de toutes les précédentes.

2. Nombre de morts de la Covid-19 en Allemagne



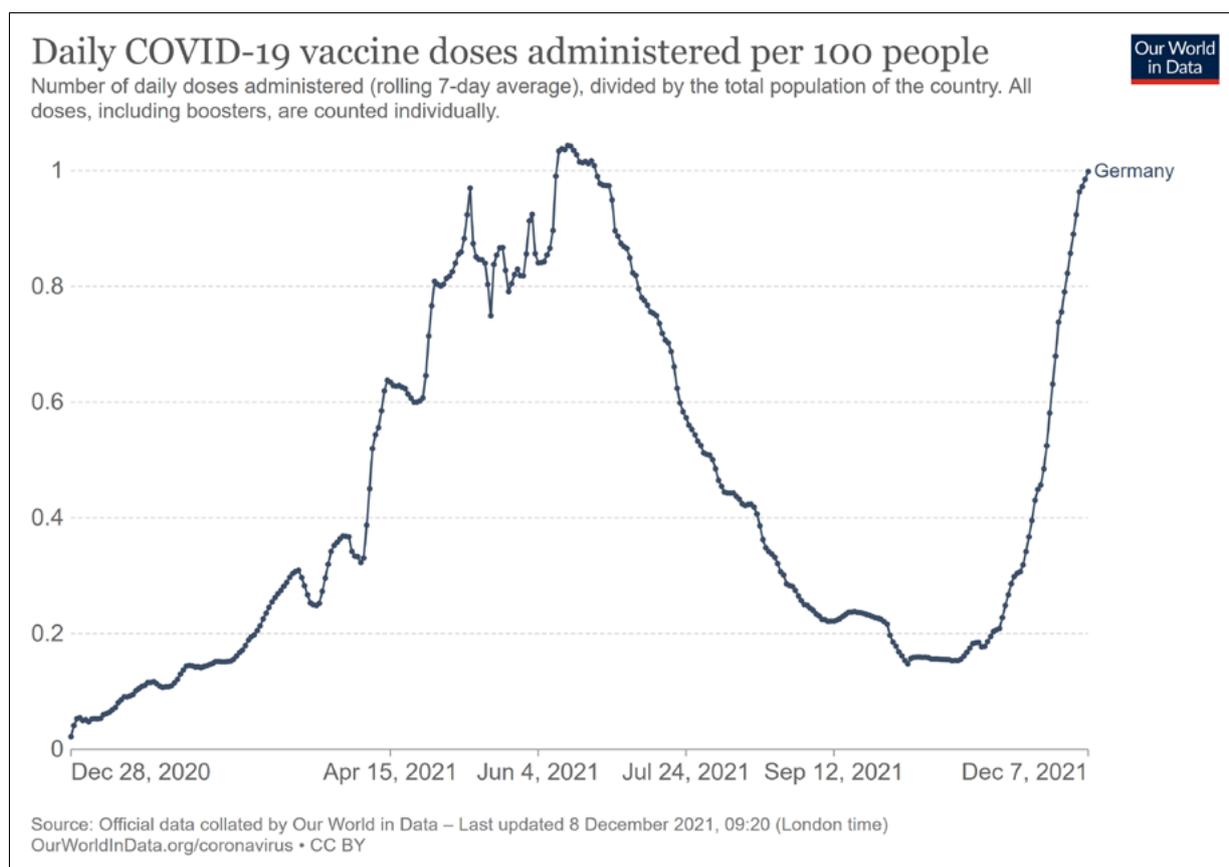
- En dépit de l'effet de surprise, la réactivité sur la première vague et l'efficacité des mesures peut expliquer la relative faiblesse de la mortalité.

- La deuxième vague est la plus forte pour l'Allemagne, ce qui implique alors un renforcement du confinement à l'automne 2020.

- La troisième vague est représentative des restrictions mises en place et du début de la campagne de vaccination, évitant ainsi un nombre de morts élevé.

- La quatrième vague témoigne proportionnellement d'une réduction de la mortalité, en dépit de la forte augmentation des contaminations début novembre 2021.

3. Nombre de doses de vaccin administrées pour 100 personnes



- La vaccination se déroule sans obligation mais par l'incitation.
- Le pic de vaccination a lieu pendant la troisième vague et la campagne reste intense pendant tout l'été 2021.
- Le passe sanitaire (*Gesundheitspass*) est obligatoire depuis le 16 août 2021 dans les cinémas, restaurants, salles de sport et chez le coiffeur.
- La forte reprise épidémique de novembre 2021 se traduit par une hausse des vaccinations en décembre.

4. Chronologie des mesures adoptées durant la pandémie en Allemagne

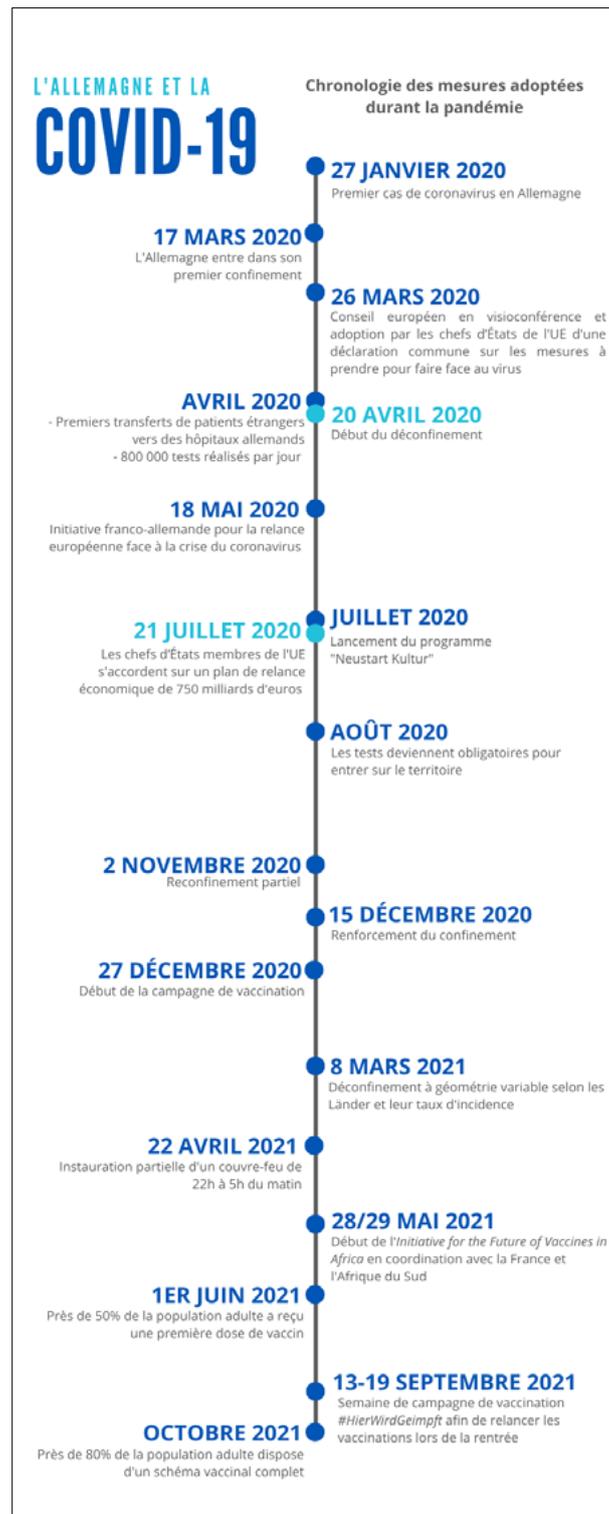
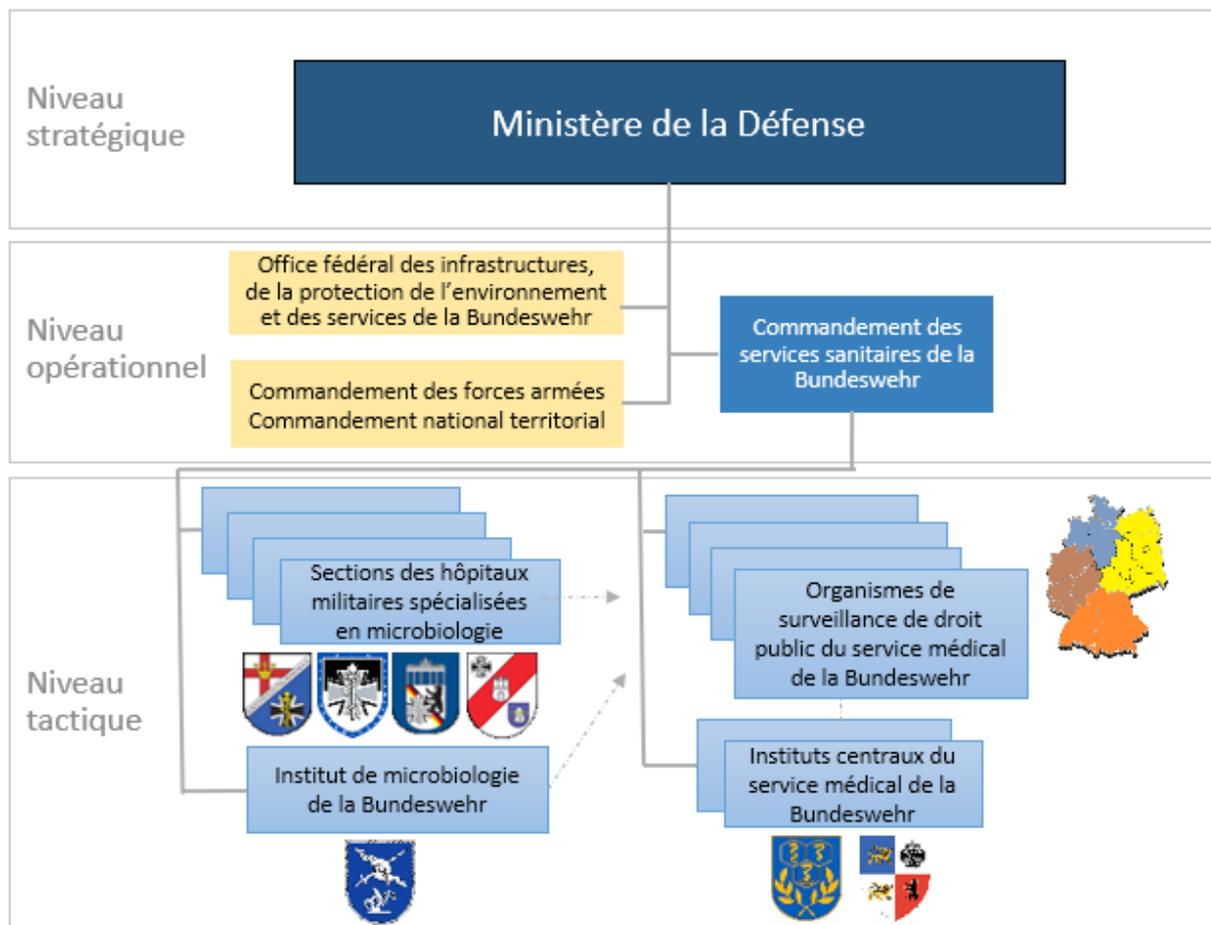


Illustration : Émilie Lefer

5. Niveaux de commandement dans la gestion militaire de la pandémie



Source : *Bundesministerium der Verteidigung*, Oberstarzt Dr. Thomas Harbaum (trad. Émilie Lefer et Hélène Weber).

Édouard Jolly est chercheur en théorie des conflits armés et philosophie de la guerre. Ses travaux portent sur toutes les composantes de la violence organisée, en particulier sur la conduite des hostilités dans les conflits armés contemporains. L'objectif de ses recherches consiste à mieux comprendre ce qu'on appelle une « guerre » au XXI^e siècle et à élaborer des distinctions conceptuelles adaptées.

Contact : edouard.jolly@irsem.fr

Émilie Lefer est assistante de recherche à l'IRSEM au sein du domaine « Stratégies, normes et doctrines ». Diplômée d'une double licence de droit français et de droit allemand effectuée à l'Université Paris Nanterre en partenariat avec l'Université de Potsdam, elle est également titulaire d'un master en droit des relations internationales et de l'Union européenne.

Contact : emilie.lefer@irsem.fr / emilie.lefer@laposte.net

Hélène Weber est actuellement étudiante à l'Académie de Genève en droit international humanitaire et droits de l'homme. Diplômée d'un double master de Sciences Po Lille (Conflits et Développement) et de l'Université de Münster (Gouvernance européenne et internationale), elle s'intéresse plus généralement à l'analyse des conflits, à l'action humanitaire et à la protection des droits humains. Elle a été assistante de recherche à l'IRSEM au sein du domaine « Stratégies, normes et doctrines » de mars à mai 2021.

Contact : helene.weber@geneva-academy.ch