

Assemblée nationale

DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 11 octobre 2006 à 9 h 30

Compte rendu n° 184

XII^E LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,
Président**

- **Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Barnier, ancien commissaire européen, sur son rapport « Pour une force européenne de protection civile »**
- **Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution**

Compte rendu

SOMMAIRE

	Pages
I. Audition, <i>ouverte à la presse</i> , de M. Michel Barnier, ancien commissaire européen, sur son rapport « Pour une force européenne de protection civile »	3
II. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	9

I. Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Barnier, ancien commissaire européen, sur son rapport « Pour une force européenne de protection civile »

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié M. Michel Barnier, ancien commissaire européen, de venir présenter à la Délégation son rapport « Pour une Force européenne de protection civile », remis le 9 mai 2006 au Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, et au Président du Conseil de l'Union européenne, M. Wolfgang Schäussel, dont les douze propositions s'inscrivent dans l'Europe des projets et des résultats et répondent au besoin d'une Europe concrète, et il lui a demandé quel était le calendrier de mise en œuvre envisagé.

M. Michel Barnier, ancien commissaire européen, a indiqué que les Présidents Schäussel et Barroso lui avaient demandé, le 9 janvier dernier, d'étudier le moyen d'apporter une meilleure réponse européenne aux catastrophes et a souligné que ce rapport, remis le 9 mai dernier, avait été conçu de manière pragmatique, dans le respect de la subsidiarité et en prenant appui sur son expérience de ministre de l'environnement, de parlementaire, de commissaire européen et de ministre des affaires étrangères.

Au moment où l'on parle beaucoup de changement climatique avec la présentation au Parlement du film de l'ancien Vice-président américain, M. Al Gore, il convient de préciser que ce rapport se concentre sur les réponses à apporter en matière de secours et d'assistance d'extrême urgence face aux grandes catastrophes et qu'il ne traite pas d'un sujet plus considérable, la prévention. Souvent, la prévention grâce à des politiques concernant le secteur public comme le secteur privé coûte moins cher que la réparation, notamment la prévention des conséquences des changements climatiques, mais des catastrophes se produisent quand même, il faut réparer, à un coût moins élevé si l'intervention a été préparée.

Actuellement, quand des territoires européens ou des ressortissants européens dans des pays tiers sont frappés par une grande catastrophe, personne n'a préparé la réponse et sa mise en œuvre dans l'urgence se fait dans l'improvisation et la dispersion.

Depuis 1999, sur trente-sept grandes catastrophes supranationales ayant dépassé le cadre d'une région ou d'un Etat, dix-sept ont concerné des territoires européens ou des ressortissants européens dans des pays tiers.

Le rapport ne propose pas de traiter des catastrophes locales ou nationales auxquelles les services locaux ou nationaux peuvent faire face, mais de réagir à des catastrophes supranationales tellement graves qu'une réponse à ce niveau s'impose.

Les catastrophes à traiter peuvent être classées en sept catégories : les tsunamis et tremblements de terre, comme celui de 1906 en Méditerranée qui avait détruit la ville de Messine et fait cent mille morts ; les grandes inondations, comme celles qui se sont produites au centre de l'Europe ou en Grèce récemment ; les incendies et feux de forêts, fréquents dans le sud de l'Europe ; les catastrophes maritimes comme celles de l'*Erika* ou du *Prestige* ; les grandes pandémies qui se multiplient avec la globalisation ; les accidents nucléaires, même si les vieilles centrales RBMK ont disparu, ou chimiques comme à Toulouse ; enfin, un 11 septembre européen encore plus grave que les attentats de Madrid ou de Londres.

Deux réflexions complémentaires doivent être soulignées. Quand une catastrophe se produit, le pays touché fait appel à la solidarité qui est au cœur du projet européen, entre les Etats membres mais aussi avec les autres peuples. Mais cette solidarité est improvisée et s'appuie actuellement au niveau européen sur la petite équipe du centre de suivi et d'information du mécanisme communautaire de protection civile (connu sous le nom de *Monitoring and Information Center : MIC*) qui demande par fax aux vingt-cinq Etats membres ce qu'ils peuvent faire dans l'urgence.

M. Michel Barnier a rappelé que, dès sa prise de fonctions comme commissaire européen en 1999, il avait été interpellé par le Parlement européen sur ses moyens de réagir aux tremblements de terre en Grèce et en Turquie et que le redéploiement de l'argent européen versé aux régions était alors la seule réponse possible à la Grèce. Il avait proposé la création d'un fonds de solidarité et d'une force mutualisée de protection contre les catastrophes et n'avait rencontré qu'un silence poli pendant trois ans. En 2002, les grandes inondations en Allemagne et dans trois pays candidats d'Europe centrale l'avaient conduit à présenter à nouveau ses propositions lors d'une rencontre du Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi, avec les autorités politiques des quatre Etats. Le fonds de solidarité a été créé en trois mois. Le département du Gard a ultérieurement reçu environ 30 millions d'euros de ce fonds, placé sous sa responsabilité pendant deux ans, en sa qualité de commissaire européen. Ce fonds a amélioré le fonctionnement de la Commission et sa capacité à réagir à une catastrophe frappant une région.

Lors des tsunamis dans l'océan indien qu'il a eu à traiter en tant que ministre des affaires étrangères, M. Michel Barnier a pu constater sur place, notamment au Sri Lanka, que ni la bonne volonté ni l'argent n'ont manqué, mais que les fonctionnaires de tous les pays et les organisations non gouvernementales (ONG) qui arrivaient dans les jours suivants ont travaillé dans l'improvisation et sans efficacité.

Les évacuations récentes par avion du Liban vers Chypre se sont également faites dans un certain désordre.

La conclusion est que les Etats membres de l'Union européenne pourraient faire beaucoup de progrès en efficacité et en visibilité européenne s'ils s'organisaient.

Cette intervention pourrait se réaliser sous un logo commun et le nom générique d'« Europe Aid », sans déposséder les Etats membres qui participeraient avec des personnels et du matériel sous leur drapeau. Elle assurerait ainsi à l'intervention européenne une visibilité égale à l'intervention américaine que l'on voit partout sous le nom d'« US Aid », même si l'image n'est pas le premier motif d'une proposition qui s'efforce d'abord d'améliorer l'efficacité de la réponse européenne aux catastrophes.

Le rapport propose douze recommandations. La principale consiste en la création d'une *Force européenne de protection civile*, articulée selon plusieurs principes. D'une part, le respect d'une double subsidiarité, notamment vis-à-vis des Nations unies qui doivent conserver leur prééminence en matière de gestion des crises et des catastrophes. Au lieu de bénéficier des moyens mis à disposition par vingt-cinq pays, celles-ci auraient une force européenne unique à leur disposition. D'autre part, un second principe est celui d'une approche verticale, de bas en haut, de manière à ne pas créer une force fédérale à Bruxelles, mais à utiliser les moyens des Etats membres, de leurs Etats fédérés, le cas échéant, et de leurs collectivités territoriales à partir d'un centre opérationnel européen. La force européenne serait donc constituée à partir d'une mutualisation des unités et matériels existants. Le centre

opérationnel pourrait être créé à brève échéance. C'est une question de volonté politique. Avec les fonctionnaires et experts compétents, notamment ceux des organisations non gouvernementales (ONG), comme la Croix Rouge, spécialisées dans la gestion des catastrophes ou la gestion des crises, il préparerait pour les sept grandes catégories de crises précitées les différents scénarios et les réponses adaptées, de manière à pouvoir faire face à tous les cas possibles. Des protocoles de réaction seraient ainsi mis au point. Le centre évaluerait les besoins en hommes et en matériels, notamment en équipements de transport et de logistique. Ensuite, chaque pays de l'Union ou chaque ONG indiquerait les moyens qu'il peut mettre à disposition de la force européenne, selon un principe déjà en vigueur pour l'OTAN où les unités ont une double affectation.

Une telle préaffectation présente l'intérêt de se préparer à l'interopérabilité des unités et permet d'envisager de faire des exercices en commun. Un institut de formation devrait alors être créé de manière à ce que les équipes concernées apprennent à se connaître et à travailler ensemble. Cette démarche de mutualisation pourrait s'étendre dans le cadre de partenariats à des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne, notamment la Suisse et la Norvège, et à la Turquie voire la Russie.

Le rapport prévoit un calendrier de cinq ans pour créer la force européenne de protection civile, étant rappelé que le centre opérationnel peut rapidement être mis en place. En ce qui concerne les matériels et équipements, on s'apercevra peut-être que certains d'entre eux manquent à l'Europe. C'est notamment ce qui s'est passé lors de la catastrophe du *Prestige*. Il s'est avéré que l'Europe n'avait pas de navires capables de pomper les nappes de pétrole en haute mer en cas de tempête. Si l'Union européenne assurait les missions selon les propositions du rapport, on peut envisager l'acquisition de trois navires de ce type, dont la gestion serait déléguée à l'un ou l'autre des Etats membres : un basé en Mer du Nord, un autre en Atlantique et le dernier en Méditerranée. De même, lors du tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est, il a fallu faire appel à une équipe qui travaillait sur les charniers de Bosnie pour identifier les corps. La création de cellules supplémentaires spécialisées dans une telle tâche serait nécessaire, de même que la création de trois ou quatre laboratoires dédiés à la lutte contre le bioterrorisme.

En complément de ces propositions centrales, le rapport propose également la création d'un conseil de sécurité civile composé du président du Conseil, du président de la Commission, du secrétaire général Haut représentant pour la PESC et du chef d'état-major de l'Union européenne. Ce conseil se réunirait immédiatement après la catastrophe et proposerait alors les conditions d'engagement de la force européenne. Si aucun engagement n'était décidé pour une quelconque raison, les Etats membres retrouveraient naturellement leur pleine liberté d'agir par eux-mêmes.

S'appuyant par ailleurs sur l'exemple des ONG, le rapport propose d'utiliser les sept régions ultrapériphériques (RUP) comme bases, soit pour y disposer du matériel ou des réserves humanitaires, soit pour y implanter des spécialistes. La présence d'évaluateurs serait appréciable, notamment pour donner des indications sur la nature exacte des sinistres et une première estimation des besoins.

Le rapport aborde également, dans le cadre d'une deuxième série de recommandations, les insuffisances de l'assistance consulaire, lorsque les catastrophes se produisent hors d'Europe. L'objectif est d'améliorer l'organisation des délégations de la Commission et en liaison le réseau de représentation consulaire des Etats membres, et d'aller vers la création de consulats européens. Au-delà de la question humanitaire, il est

difficilement envisageable de continuer à avoir des consulats séparés et à connaître séparément, comme s'il n'y avait pas d'espace Schengen, des questions d'immigration, d'asile ou de visa dans différentes entités nationales. La question doit être réglée même si elle pose à certains Etats comme la France un problème d'ordre constitutionnel. Lors du tsunami, des milliers de ressortissants européens ont constaté qu'ils n'avaient pas de représentation consulaire, même sous la forme de consul honoraire, dans les Etats d'Asie du Sud-Est où ils se trouvaient.

M. Michel Barnier a indiqué qu'il avait présenté son rapport au président de la Commission et au Conseil des affaires générales et qu'il avait été pris en compte par le Conseil européen de juin. La présidence finlandaise souhaite faire le point sur le sujet d'ici décembre. Il faut à présent une prise de conscience politique, au niveau du Conseil européen, pour que les propositions du rapport puissent être progressivement mises en place, en commençant par le centre opérationnel. Les gouvernements ayant la mémoire courte, on ne peut qu'espérer que cette prise de conscience n'attendra pas une nouvelle catastrophe.

Le **Président Pierre Lequiller** a observé que la lutte contre les incendies de forêt donne lieu chaque été à une entraide opérationnelle entre les principaux pays concernés, mais que celle-ci ne se fait pas sous l'égide de l'Europe. Une action européenne dans ce domaine aurait une forte visibilité.

M. Guy Lengagne a jugé très intéressantes les propositions contenues dans le rapport de M. Michel Barnier. Il s'est interrogé sur les chances d'un soutien du Conseil à ces propositions, compte tenu du manque de volonté politique semblant prévaloir actuellement quant à un renforcement concret de l'action de l'Union. Il a évoqué à cet égard les contacts pris récemment avec la Commission, conjointement avec M. Didier Quentin, dans le cadre du rapport d'information sur le troisième paquet sécurité maritime. Ces contacts ont mis en lumière de fortes réticences de certains Etats membres à renforcer la politique européenne en matière de sécurité maritime, alors que des progrès importants avaient été réalisés ces dernières années dans ce domaine.

M. Daniel Garrigue a également estimé que les propositions de M. Michel Barnier étaient excellentes. Il a considéré qu'elles pouvaient être analysées comme la transposition, dans le domaine de la gestion des crises civiles, du système mis en place en matière de défense à travers la force de réaction rapide : un Etat-major commun et des éléments modulaires provenant des différents Etats membres, mobilisés en tant que de besoin. Il faut recenser les forces actuellement disponibles au sein de chaque Etat, des collaborations entre Etats existant d'ores et déjà à l'occasion de certaines catastrophes, comme cela a été le cas lors de la tempête de 1999.

M. Didier Quentin a confirmé que dans le domaine de la sécurité maritime, après les progrès réalisés à travers « *Erika I* » et « *Erika II* », l'Europe semblait actuellement piétiner. Il a jugé que l'idée d'un corps de garde-côtes européens était prioritaire.

Par ailleurs, il faut plus de transparence en ce qui concerne la gestion des fonds récoltés auprès du public à l'occasion des grandes catastrophes. Il y a, par exemple, des doutes dans l'opinion sur la destination des dons versés lors du tsunami de décembre 2004.

M. Michel Herbillon a dit son enthousiasme à l'égard des propositions de M. Michel Barnier. Il a souligné qu'il y avait là une manière pour l'Europe de s'incarner d'une façon concrète. Il a appelé de ses vœux une prise de conscience politique à cet égard.

Quels sont les obstacles ? Pourquoi faudrait-il attendre cinq ans pour que les propositions émises se concrétisent ?

Evoquant le désarroi des responsables portugais à faire face aux incendies de forêt qui ravagent leur pays, il a rappelé que, dans le cadre de son rapport au Premier ministre sur la fracture européenne, il avait proposé de mettre en place une flotte européenne d'hydravions et de canadiens. Craignant que la discussion au sein des institutions n'affaiblisse la portée du rapport de M. Michel Barnier, il l'a interrogé sur la meilleure manière pour la Délégation de soutenir ses propositions.

M. Pierre Forgues s'est félicité que M. Michel Barnier ait pu faire ce rapport. Il s'est dit frappé de l'inexistence de l'Europe lors des catastrophes advenues ces dernières années, par exemple au moment du tsunami. Chaque Etat a agi de son côté et l'Europe manque collectivement de moyens, notamment d'avions gros porteurs. Il faut déterminer précisément les moyens à mettre en place. Un centre opérationnel est nécessaire. Aller de l'avant dans ce domaine ne dépend pas de la Commission mais de la volonté politique des Etats membres. Il faut faire pression sur les gouvernements à ce sujet.

M. André Schneider a félicité M. Michel Barnier pour son rapport et l'a interrogé sur l'aide que pouvaient apporter les membres de la Délégation pour que ses propositions soient mises en œuvre.

M. Didier Quentin a indiqué qu'il était très sensible à la proposition du rapport relative au rôle des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Il a souligné l'intérêt pour des régions comme la Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique de constituer une base avancée pour des actions d'urgence. Il s'est engagé à rappeler cette proposition en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des lois sur le budget de l'outre-mer.

M. Daniel Garrigue a estimé qu'il convenait de distinguer les objectifs. Dans un premier temps, il faut développer les capacités d'intervention sur le territoire de l'Union européenne et des Etats voisins. Les interventions plus lointaines doivent obéir à un raisonnement et un agenda différents. Lors du tsunami, la plupart des Etats européens ont mis en œuvre des capacités d'intervention importantes. De réels progrès sont intervenus, le principal problème est plutôt la coordination.

Après avoir remercié les différents intervenants, **M. Michel Barnier** a apporté les éléments de réponse suivants :

- quand une catastrophe naturelle se produit loin de l'Europe, les Etats membres de l'Union interviennent sur demande du pays sinistré. Si les interventions ne sont pas préparées, cela aboutit à une situation de désordre, souvent gênante pour les Nations unies et le pays sinistré lui-même. Des pertes financières en résultent. Il est donc indispensable de prévoir un cadre de préparation des actions d'urgence ;

- en matière de lutte contre les incendies, cinq Etats membres de l'Union, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la France et l'Italie, commencent à mutualiser leurs moyens. Dans le cadre des propositions du rapport, le centre opérationnel préparerait les scénarios et évaluerait les besoins, tandis que les cinq Etats déjà impliqués, auxquels pourraient s'ajouter Malte et Chypre, agiraient pour le compte de l'Union européenne. On peut imaginer d'autres spécialisations, par exemple des Etats du centre en matière d'inondations ou des Etats alpins pour les glissements de terrains et les avalanches ;

- les difficultés de mise en œuvre des propositions du rapport se situent au niveau du Conseil mais rien n'est insurmontable et il faut s'efforcer de convaincre. Si certains Etats ne souhaitent pas s'engager, il est possible de créer une coopération renforcée. Si le blocage est plus général, la force européenne de protection civile pourrait être créée hors du cadre de l'Union européenne, avec la possibilité de l'intégrer par la suite, comme cela fut le cas pour l'espace Schengen. Cette solution serait cependant regrettable et on peut espérer obtenir l'unanimité du Conseil, requise par l'article 308 du traité ;

- il faut opérer une distinction entre les opérations proches de l'Union européenne et les opérations lointaines. Ces dernières nécessitent des moyens de transport importants. Actuellement, les Etats membres louent des gros porteurs *Antonov*, au prix fort, à l'Ukraine et à la Russie. Il serait souhaitable que d'ici cinq à six années, l'Union européenne puisse acheter des gros porteurs, dont la gestion serait déléguée à des Etats membres ou à des compagnies privées. Des hélicoptères seraient également nécessaires ;

- ces besoins sont liés aux capacités militaires. C'est pourquoi le rapport propose que le chef d'état-major de l'Union européenne soit membre du Conseil de sécurité civile ;

- concernant le financement de la force européenne de protection civile, il faut souligner que l'essentiel des dépenses serait supporté par les Etats membres, comme cela est déjà le cas lorsqu'ils mettent leurs moyens à disposition. La mutualisation permettrait de réaliser des économies. Les dépenses relatives aux moyens et aux matériels du Centre opérationnel et de l'Institut de formation seraient financées par un prélèvement annuel de 10 % sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne. Il est en effet logique d'anticiper les catastrophes plutôt que de les réparer une fois qu'elles sont survenues. Ce raisonnement a été appliqué dans la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Un fonds de prévention des catastrophes naturelles a été créé, financé par un prélèvement de 2,5 % sur le produit des primes d'assurances. Ce fonds sert à indemniser les expropriations en cas de risques prévisibles de catastrophes naturelles ;

- ce centre opérationnel devrait recenser les moyens à partir des scénarios déjà établis. Pour certains pays européens où il n'y a pas de véritable culture de sécurité civile, le fait d'être dans un cadre plus mutualisé et de faire des exercices communs, pourra les conduire à se doter d'une vraie politique de sécurité civile. Ainsi ils pourront faire face aux crises régionales ou locales.

Après avoir relevé l'importance d'une opération collective et structurée en cas de crise, M. Michel Barnier a préconisé que les passeports soient dotés des indications nécessaires à l'information des citoyens sur ce qu'il faut faire en cas d'accident à l'extérieur de l'Union européenne.

Le **Président Pierre Lequiller** a déclaré que la Délégation répondrait activement au souhait exprimé par M. Michel Barnier d'appuyer les propositions du rapport, notamment à l'occasion des réunions qu'elle tiendra avec les commissions des parlements allemand et italien et que lui-même aura avec des parlementaires espagnols.

II. Examen d'un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Point B

➤ *Transports*

- projet de décision du Conseil concernant l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif au traitement et à la transmission de données de dossiers passagers (PNR) au ministère de la sécurité intérieure des Etats-Unis par des entreprises de transport aérien (document E 3257).

Le **Président Pierre Lequiller, rapporteur**, a indiqué que le projet de décision, dont la Délégation était saisie, porte sur l'accord – intervenu le 5 octobre 2006 – entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert par les transporteurs aériens des données PNR (contenues dans les systèmes de réservation des compagnies aériennes) au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure.

Ce texte fait suite à l'arrêt de la Cour de justice du 30 mai 2006 par lequel cette dernière a annulé la décision du Conseil 2004/406/CE relative à la conclusion de l'accord avec les Etats-Unis sur le transfert de données PNR par les compagnies aériennes assurant des vols transatlantiques. L'accord avait été conclu sur une base juridique erronée.

Le Président Pierre Lequiller a déclaré qu'il convenait de prendre acte de ce nouvel accord. D'une part, il évite aux compagnies aériennes des Etats membres d'être confrontées au risque d'un vide juridique persistant, puisque le précédent accord expirait le 30 septembre 2006, conformément à la décision de la Cour de justice. D'autre part, l'accord affirme garantir – en ce qui concerne la transmission des données personnelles – un niveau de protection équivalent à celui de l'accord précédent.

Pour autant, le Président Pierre Lequiller a estimé que l'accord définitif qui devrait succéder au présent accord – lequel s'appliquera à titre temporaire jusqu'au 31 juillet 2007 – devrait respecter les exigences rappelées dans les conclusions adoptées par la Délégation le 19 septembre 2006.

Non seulement, les négociations – certes difficiles – devront faire en sorte d'aboutir à un dispositif plus équilibré, notamment sur la liste des données et sur la période de conservation des données collectées, à l'instar des accords signés avec le Canada et l'Australie, mais, en outre, il importera que l'accord soit soumis à la procédure d'approbation parlementaire, et que le Parlement puisse débattre en séance publique sur un texte concernant les libertés individuelles.

M. Jacques Floch, soulignant le caractère très sensible de ce dossier, a déploré que les Etats-Unis invoquent la guerre contre le terrorisme, pour procéder à un contrôle, qu'il a qualifié d'abusif, des citoyens européens et menacer les compagnies aériennes de l'Union

d'une interdiction d'atterrissage aux Etats-Unis, dans le cas où elles ne transmettraient pas les données personnelles concernant les passagers.

Il s'est élevé contre l'absence de réciprocité au regard de la garantie des droits des passagers.

M. Jacques Floch, tout en déclarant comprendre la nécessité de lutter efficacement contre le terrorisme, a considéré que l'Union européenne était fondée à sauvegarder les droits de ses citoyens, sans qu'une telle orientation puisse être assimilée à de l'antiaméricanisme.

En conclusion, approuvant la proposition du Président Pierre Lequiller de demander que le futur accord définitif soit soumis à la procédure d'approbation parlementaire, M. Jacques Floch a souhaité que, dans ce dossier, le Parlement français soit exemplaire.

M. Guy Lengagne s'est associé à cette demande et a insisté pour qu'un large débat puisse avoir lieu en séance publique sur un texte touchant aux libertés.

Puis, *sous le bénéfice de ces observations*, la Délégation a *approuvé* le projet de décision.