



N° 3536

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2016

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du traité entre la République française et la **République tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence,***

PAR Mme MARIE-LOUISE FORT
Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : **516** (2012-2013), **25, 26** et T.A. **11** (2014-2015).

Assemblée nationale : **2329**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE PROTECTION CIVILE, PROLONGEMENT NATUREL DU PARTENARIAT ENTRE LA FRANCE ET LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	7
A. DES LIENS HISTORIQUEMENT FORTS ET DésORMAIS RESSERRÉS DANS DE NOMBREUX DOMAINES	7
B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION IMPORTANTE, MAIS JUSQUE-LÀ PEU FORMALISÉE, EN MATIÈRE DE PROTECTION CIVILE	8
II. UN CADRE CONVENTIONNEL NOUVEAU POUR DONNER PLUS DE LISIBILITÉ À LA COOPÉRATION ET AINSI LA PÉRENNISER	11
A. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DU TRAITÉ	11
B. L'ARTICULATION AVEC LE MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION CIVILE	13
CONCLUSION	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	19
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Une importante coopération s'est développée entre la France et la République tchèque dans le domaine de la sécurité civile. Cette coopération s'est non seulement traduite par de nombreuses missions au bénéfice de la partie tchèque, mais aussi par l'envoi en France de pompes à grand débit lors des inondations de décembre 2003.

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification du traité franco-tchèque, signé le 16 décembre 2010 à Prague, relatif à la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence. Ce texte vise à fournir un cadre juridique solide et prévisible pour les actions engagées en la matière.

Après avoir rappelé l'état des relations bilatérales et le développement de la coopération dans le domaine de la protection civile **(I)**, votre Rapporteur présentera les principales stipulations du traité et son articulation avec le mécanisme européen de protection civile **(II)**.

I. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE PROTECTION CIVILE, PROLONGEMENT NATUREL DU PARTENARIAT ENTRE LA FRANCE ET LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le partenariat entre la France et la République tchèque, qui s'illustre notamment dans le domaine de la protection civile, s'inscrit dans une longue histoire commune, commencée dès la création de l'Etat tchécoslovaque en 1918 et significativement relancée depuis la chute du mur de Berlin.

A. DES LIENS HISTORIQUEMENT FORTS ET DÉSORMAIS RESSERRÉS DANS DE NOMBREUX DOMAINES

La France a été le premier Etat à reconnaître la République tchécoslovaque, qu'elle a ensuite aidée à renforcer son économie et à constituer sa nouvelle armée, d'abord commandée par des généraux français – Maurice Pellé et Eugène Mittelhauser. On peut aussi relever que de grandes personnalités du monde culturel et politique de l'entre-deux-guerres, dont le deuxième président tchécoslovaque Edvard Benes, ont fait leurs études en France.

Alors que les relations s'étaient distendues pendant la Guerre froide, la reconnaissance apportée le 9 décembre 1988 à l'opposition démocratique lors d'une rencontre entre le président François Mitterrand, Vaclav Havel, futur président de la Tchécoslovaquie puis de la République tchèque, et d'autres dissidents a constitué l'un des principaux actes fondateurs de l'actuelle relation bilatérale.

Sur le plan culturel et éducatif, un grand nombre d'artistes tchèques internationalement connus ont tissé des liens étroits avec la France, comme hier Alfons Mucha et aujourd'hui Milan Kundera. Quasiment inexistant au début des années 1990, l'apprentissage du français a progressé de manière continue, notre langue se plaçant désormais en 4^{ème} position après l'anglais, l'allemand et le russe. En France, des sections tchécoslovaques ont notamment été créées aux lycées Carnot de Dijon et Alphonse Daudet de Nîmes. On peut également noter que la France est la deuxième destination des étudiants tchèques dans le cadre du programme Erasmus, les Français représentant pour leur part le deuxième contingent d'étudiants étrangers en République tchèque.

Les échanges sont également fructueux au plan économique, notamment dans des secteurs porteurs tels que l'énergie et les infrastructures (routières et ferroviaires). En 2014, la République tchèque était ainsi devenue le deuxième partenaire économique de la France parmi les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, tandis que la France était le cinquième partenaire commercial de la République tchèque, devançant pour la première fois la Russie. On estime qu'environ 500 entreprises françaises étaient alors implantées en République tchèque, employant plus de 100 000 personnes.

Le cadre de la coopération bilatérale a été fixé en 2008 par un partenariat stratégique, dont le plan d'action pour 2014-2018 met en particulier l'accent sur le renforcement du dialogue politique et de la coopération dans les domaines culturel, éducatif, économique et énergétique, ainsi que dans le domaine de la défense. Trois accords de coopération – espace, nucléaire et éducation – ont été signés en 2014.

B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION IMPORTANTE, MAIS JUSQUE-LÀ PEU FORMALISÉE, EN MATIÈRE DE PROTECTION CIVILE

La coopération dans le domaine de la sécurité civile s'est renforcée avec la République tchèque depuis les années 1990, à la suite des très graves inondations qui ont touché ce pays. Celles de 1997 ont causé la mort d'une cinquantaine de personnes et détruit plus de 2 000 immeubles et 48 ponts, l'ensemble des dommages étant estimé à environ 63 milliards de couronnes tchèques, soit 3,8 milliards d'euros. En 2002, environ 200 000 personnes ont été évacuées dans tout le pays, tandis que la majeure partie de la capitale était privée d'électricité. De nouvelles inondations ont encore frappé Prague et plusieurs régions du pays en 2013.

La coopération s'est développée dans les deux sens : lors des inondations de 1997, la France a envoyé un détachement de la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur pour prêter assistance aux populations, puis pour assurer l'approvisionnement en eau potable ; à la fin de l'année 2003, ce sont en revanche les autorités tchèques qui ont envoyé en France des pompes à très grand débit, avec leur personnel servant, lors des inondations qui frappaient alors le Sud de notre pays.

Outre l'aide apportée dans les situations d'urgence, des échanges institutionnels et techniques réguliers se sont mis en place. Ces échanges se sont traduits par des missions d'experts, des audits, des actions de formation pour des personnels tchèques et des visites d'études, couvrant un large champ : la prévention et la protection contre les inondations, l'adaptation des plans existants aux nouveaux dangers, les risques technologiques, nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, la préparation aux situations de crise, l'alerte et l'information des populations, ainsi que les méthodes d'intervention. Les services tchèques de protection civile ont d'ailleurs été réorganisés suivant un schéma proche du modèle français, après un audit réalisé en 2000.

Cette coopération s'est développée jusqu'à présent dans un cadre relativement peu formalisé. L'accord relatif à la coopération en matière policière, de sécurité civile et d'administration publique, signé à Prague le 2 avril 1997, ne comporte en effet qu'un volet assez succinct en la matière. Son titre II, composé d'un seul article, prévoit de manière générale le développement d'une coopération dans le domaine de la sécurité civile et des secours en cas de catastrophe, sous diverses formes (échanges d'informations, d'expériences et de visites ou encore actions de formation des spécialistes). En cas de catastrophe, l'accord mentionne

simplement la possibilité de demander l'envoi d'experts ou d'équipes de secours spécialisés, la prise en charge incombant alors en principe à la Partie requérante ⁽¹⁾.

(1) Ce document peut être consulté à l'adresse suivante :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/traites/affiche traite.do?accord=TRA19970077>

II. UN CADRE CONVENTIONNEL NOUVEAU POUR DONNER PLUS DE LISIBILITÉ À LA COOPÉRATION ET AINSI LA PÉRENNISER

Le présent traité vise à encadrer de manière solide et prévisible la coopération déjà engagée avec la République tchèque dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence. Cette plus grande lisibilité devrait favoriser la coopération bilatérale, parce qu'elle simplifiera sa mise en œuvre – les modalités doivent aujourd'hui être établies spécifiquement pour chaque action.

La négociation du traité s'est déroulée sur cinq années, entre 2003 et 2008, et sa signature est finalement intervenue en 2010. Si les discussions ont été longues et complexes pour finaliser le texte, c'est notamment en raison de différences de terminologie et de concepts opérationnels.

A. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DU TRAITÉ

Les **articles 1^{er} et 2**, relatifs aux définitions et aux administrations compétentes pour la mise en œuvre du traité, n'appellent pas de commentaires particuliers. Les « *situations d'urgence* » auxquelles le traité fait référence sont celles apparues « *à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique majeur susceptible d'avoir des conséquences graves en termes humains ou sur l'environnement* ».

L'**article 3** définit le champ de la coopération. Il comprend non seulement la gestion des situations d'urgence (envoi d'équipes d'assistance, d'experts et d'aides ; communication et échange d'informations), mais aussi la prévention (échange d'expériences et de connaissances ; évaluation des risques ; planification) et les mécanismes de préparation (prévision et évaluation des conséquences ; formations ; exercices et entraînements communs ; échanges scientifiques). L'article 3 prévoit des échanges d'informations sur les mécanismes de préparation et de mise en œuvre d'opérations humanitaires dans les Etats tiers, en vue d'une éventuelle coopération dans ce domaine. Le champ de la coopération est d'autant plus large que la liste des actions prévues n'est pas conçue comme exhaustive.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'assistance mutuelle, les demandes devront préciser la zone concernée, la nature de la situation d'urgence et une première estimation de son ampleur, ainsi que les caractéristiques de l'aide sollicitée (**article 4**). Le volume de l'assistance et ses conditions seront fixés d'un commun accord entre les Parties. Chacune d'entre elles pourra, à tout moment, mettre un terme à l'aide apportée.

Les modalités d'intervention des équipes de secours sont déterminées par les **articles 5 à 8**.

On relèvera qu'il appartient aux autorités de la Partie sur le territoire de laquelle se déroule l'intervention (la Partie requérante) de diriger les opérations de secours, de fixer leur mission et de donner des instructions aux responsables des équipes d'assistance. Celles-ci demeurent toutefois sous l'autorité hiérarchique exclusive de leurs responsables nationaux.

Les équipes dépêchées sur le territoire de la Partie requérante ne peuvent être utilisées que dans la zone sinistrée qui est désignée dans la demande d'assistance. Au sein de cette zone, ces équipes peuvent accéder à tous lieux où leur intervention serait nécessaire.

Sur le plan matériel, la Partie requérante doit fournir les moyens de communication et les interprètes nécessaires. Les équipes d'assistance doivent également être nourries et logées pendant la durée de leur mission, sauf si les Parties en conviennent autrement. Leur dotation en équipement doit garantir une autonomie de cinq jours, là aussi sauf accord contraire. Au-delà de cette période, il revient à la Partie requérante d'assurer l'approvisionnement.

On notera aussi que l'utilisation d'aéronefs doit être autorisée par la Partie requérante et qu'aucune arme ou munition, ni aucun explosif ne peut être introduit sur son territoire, sauf décision contraire prise d'un commun accord. En revanche, les membres des équipes d'assistance pourront porter leur uniforme.

Sur le plan financier, l'assistance est fournie à titre gratuit sauf si les Parties en conviennent autrement (**article 9**). En principe, la Partie requérante prend en charge les taxes d'aéroport et le ravitaillement en carburant des aéronefs pendant leur intervention dans la zone sinistrée. Dans les autres domaines de coopération, la Partie qui reçoit finance les frais de séjour et de transport des représentants de l'autre Partie, sauf accord contraire. Enfin, comme à l'accoutumée, la coopération est mise en œuvre par les Parties dans le respect et la limite de leurs disponibilités budgétaires.

L'**article 10** a pour objet de régler la question des litiges en cas de dommage pour les matériels ou les tiers. En principe, les Parties renoncent à toute demande de remboursement des préjudices matériels causés par un membre d'une équipe d'assistance dans le cadre de sa mission, sauf préjudice causé intentionnellement ou par négligence grave. De même, les Parties renoncent à toute demande d'indemnisation en cas de dommage corporel ou de décès d'un membre d'une équipe d'assistance dans le cadre d'une mission exécutée conformément au traité. Ces stipulations s'appliquent aussi aux experts envoyés individuellement en mission d'assistance.

L'**article 11** demande à la Partie requise de réaliser un compte rendu à l'issue de la mission d'assistance, et à la Partie requérante de présenter ses propres conclusions, ainsi qu'un bilan général des opérations.

Les articles **12 et 13**, relatifs d'une part à la publication et à l'utilisation des informations, dans le respect des lois et règlements en vigueur, et d'autre part

à l'encouragement de la coopération entre les acteurs de la protection civile, n'appellent pas de commentaires particuliers.

A l'**article 14**, on notera que le traité ne prévoit pas la création d'une commission mixte chargée du suivi de la coopération, ce dispositif ayant été considéré comme trop rigide par la partie tchèque. Des réunions auront lieu en tant que de besoin entre les représentants des autorités compétentes.

L'**article 15**, relatif à l'interprétation et à l'application du traité, n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il en est de même de l'**article 16**, relatif aux modalités de ratification, d'entrée en vigueur et de dénonciation du traité, conclu pour une durée illimitée.

B. L'ARTICULATION AVEC LE MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION CIVILE

Comme le précise le premier alinéa de l'article 4, l'assistance prévue par le traité ne remet pas en cause la possibilité de faire appel au mécanisme européen de protection civile institué en 2001 et révisé une première fois en 2007, puis de nouveau en 2013. Les autorités tchèques l'ont du reste activé lors des inondations qui ont touché l'Europe centrale en 2002 et 2011.

Le mécanisme européen de protection civile a été créé pour coordonner l'aide apportée par les Etats membres de l'UE – et d'autres Etats participants, tels que l'Islande, la Norvège, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro – aux victimes de catastrophes d'origine naturelle et humaine en Europe et dans le reste du monde. Une capacité européenne de réaction d'urgence peut être mobilisée et un centre de coordination a été mis en place pour recueillir et examiner en temps réel les informations, pour élaborer des programmes de déploiement d'experts, d'équipes et d'équipements, pour identifier avec les Etats membres les moyens disponibles et pour coordonner les actions engagées en réponse aux catastrophes. Le mécanisme européen permet aussi de former les équipes de protection civile et met à disposition des outils de veille et de communication.

Depuis sa création, ce mécanisme européen a reçu plus de 200 demandes d'aide. Il est notamment intervenu après le tremblement de terre de 2010 en Haïti, la catastrophe de 2011 au Japon, les inondations en Serbie et en Bosnie-Herzégovine en 2014, pendant la crise Ebola, le conflit en Ukraine, le séisme de 2015 au Népal, mais aussi la crise des réfugiés en Europe.

CONCLUSION

Le présent traité permet de consolider le cadre d'une coopération qui a déjà donné lieu à d'importants développements, car elle répond à de véritables besoins en matière de sécurité civile pour la partie tchèque, mais aussi plus ponctuellement du côté français. Cette coopération ne pourra qu'être renforcée par la définition de modalités de mise en œuvre claires et prévisibles, sans préjudice d'un éventuel recours au mécanisme européen de protection civile, qui n'a pas vocation à interférer dans les actions entreprises à titre bilatéral.

Votre Rapporteure ne peut qu'être favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de ce traité, signé fin 2010. La Partie tchèque ayant notifié dès le 27 juin 2011 l'achèvement de ses procédures internes de ratification, il revient désormais à la France de permettre rapidement son entrée en vigueur. Le Sénat a adopté le projet de loi en première lecture le 30 octobre 2014. Il appartient maintenant à l'Assemblée nationale de faire de même.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 1^{er} mars 2016 à 16h30, sur le rapport de Mme Marie-Louise Fort.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

M. Jean Glavany. Excellent rapport !

M. Thierry Mariani. C'est un texte important même s'il a fallu cinq ans pour le négocier et cinq de plus pour qu'il nous soit présenté.

J'ai été pendant cinq ans le rapporteur pour avis de la commission des lois sur le budget de la sécurité civile. On évoquait alors une idée, défendue par Michel Barnier, consistant à créer une force européenne de sécurité civile. A chaque fois, alors qu'il s'agit toujours de répondre aux mêmes types de situations, on a du mal à réagir faute de pouvoir mobiliser rapidement les moyens adéquats. A-t-on avancé sur ce sujet concret en mettant en commun des moyens ou s'agit-il encore d'un vœu pieux ?

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Un mécanisme européen de protection civile a été créé et déjà révisé à deux reprises. Une capacité de réaction d'urgence peut ainsi être activée : il existe désormais une réserve, un centre de coordination et des outils de veille et de communication pour échanger en temps réel des informations. Le mécanisme européen permet aussi de former des unités de sécurité civile. Il a reçu plus de 200 demandes d'aide depuis sa création. Des interventions ont notamment été réalisées dans ce cadre en Haïti, au Japon, en Serbie et en Bosnie-Herzégovine, en Afrique pendant la crise Ebola, en Ukraine, au Népal, mais aussi à l'occasion de la crise des réfugiés en Europe.

M. Pierre-Yves Le Borgn'. Je représente les Français établis en République tchèque et je me réjouis donc particulièrement de cet accord. Il faut se rappeler que lorsque les eaux étaient montées à Prague il y a quelques années, l'ambassade de France avait été submergée. Par ailleurs, nous devons nous intéresser à ce pays où les Français sont de plus en plus nombreux. Ils sont aujourd'hui plus de 4 000 dans un pays qui connaît un développement économique notable. Le taux de croissance est de 3,5 %, tandis que le chômage est de 2 % à Prague et de 6 % dans l'ensemble du pays. Notre vote sera un acte symboliquement important.

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Je suis entièrement d'accord avec vous. Outre les entreprises françaises implantées en République tchèque, que j'évoquais tout à l'heure, il faut mentionner que plus de 15 000 citoyens tchèques vivent en France. Nous avons avec ce pays des liens historiques qu'il importe de conforter.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi (n° 2329) sans modification.

ANNEXE N° 1 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

Néant

ANNEXE :

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification du traité entre la République française et la République tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence, signé à Prague, le 16 décembre 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.