

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

mardi
18 janvier 2022
17 h 15

- I. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne sur le *Digital Services Act* (DSA) (Mmes Aude Bono-Vandorme et Constance Le Grip, rapporteures) 3
- II. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne sur la protection civile européenne (MM. André Chassaigne et Jean-Marie Fiévet, rapporteurs) 9

Compte rendu n° 224

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 18 janvier 2022

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures 20.

I. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne sur le *Digital Services Act* (DSA) (Mmes Aude Bono-Vandorme et Constance Le Grip, rapporteures)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre premier point à l'ordre du jour porte sur le sujet très complexe de la régulation des contenus en ligne. L'objectif poursuivi par le DSA est de réviser la directive « commerce électronique » de 2000 afin de rendre illégal en ligne ce qui l'est hors ligne. Il s'agit d'une part de prendre en compte les évolutions survenues dans l'espace numérique depuis 2000, comme l'émergence des grandes plateformes ou de systèmes de publicité fondé sur des algorithmes et d'autre part de fournir un cadre harmonisé pour la régulation des « contenus sensibles », comme les propos haineux.

Le rapport très complet inclut 28 orientations, reprises dans une proposition de résolution européenne.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure. La proposition de règlement de la Commission sur les services numériques part d'un constat simple : ce qui est illégal hors ligne, ne l'est pas forcément en ligne. Nous avons tous en tête de multiples contenus illicites devenus viraux sur Internet : l'un des exemples les plus marquants est la diffusion en direct des attentats de Christchurch sur Facebook. Mais les contenus illicites recèlent une diversité qui va bien au-delà des seules publications à caractère terroriste.

Pédopornographie en ligne, téléchargement illégal de musiques et de films, produits contrefaits : nous sommes en 2022, comme le relevait le commissaire Thierry Breton lors de la présentation du DSA, face à un *Far West* numérique.

Le sixième bilan de la mise en œuvre du Code de conduite sur la lutte contre les discours haineux en ligne de la Commission relève que 81 % des contenus signalés dans les 24 heures sont supprimés par les plateformes : si ce chiffre reste en forte progression par rapport à 2016, il est en retrait par rapport à 2020. L'orientation sexuelle et la xénophobie sont les contenus haineux les plus fréquemment signalés : ce constat illustre à la fois le caractère abject de certaines publications, et l'urgence d'agir.

Mme Constance Le Grip, rapporteure. Face aux risques induits par l'utilisation massive des plateformes en ligne, plusieurs États ont ainsi adopté des législations nationales

imposant aux prestataires de services numériques des obligations pour le retrait des contenus illégaux ou illicites en ligne. Le Parlement français a adopté en 2021 un amendement sur la régulation des prestataires de services intermédiaires dans la loi confortant le respect des principes de la République. L'Allemagne en 2017, puis l'Autriche en 2020 ont également adopté des lois sectorielles. Ces textes nationaux représentent à la fois un geste politique fort et un signal adressé aux partenaires européens.

La Commission von der Leyen, qui a érigé la régulation des géants du numérique en priorité forte de son mandat, a ainsi présenté le 15 décembre 2020 la proposition de règlement sur les services numériques, ou *Digital Services Act*. Le premier objectif est de prendre en compte les évolutions survenues sur Internet depuis 2000, afin de purger l'espace numérique de la prolifération de contenus haineux. Le second est d'introduire un régime d'obligations harmonisées dans toute l'Union européenne vis-à-vis des fournisseurs de services, pour éviter l'écueil d'une fragmentation du marché intérieur induit par l'existence de différentes législations nationales.

La proposition de règlement DSA fait ainsi le choix de renforcer les obligations de diligence des différents acteurs du numérique, en fonction de leur nature et de leur taille. Les obligations sont croissantes, selon l'importance du fournisseur de services intermédiaires dans la diffusion de contenus illicites : le système est ainsi organisé en poupées russes. Les hébergeurs ont moins d'obligations que les plateformes en ligne, qui ont elles-mêmes des obligations allégées par rapport aux très grandes plateformes en ligne, qui regroupent plus de 45 millions d'utilisateurs actifs par mois. Ce système nous semble particulièrement adéquat, afin de prendre en compte la diversité des acteurs des services numériques et de leur imposer des obligations justes, sans lourdeur excessive.

La Commission a néanmoins fait le choix de maintenir les principes essentiels préexistants dans la directive « commerce électronique » et notamment le régime atténué de responsabilité : une plateforme n'est pas tenue responsable d'un contenu illicite publié sur son réseau, sauf en cas d'inaction à la suite du signalement d'un utilisateur. Ni l'orientation générale du Conseil du 25 novembre 2021, ni le texte de la commission marché intérieur (IMCO) du Parlement européen du 15 décembre 2021, ne sont revenus sur ce principe.

Nous avons toutefois pu constater, notamment lors des auditions que nous avons menées, que les très grandes plateformes en ligne disposent de moyens techniques suffisants pour détecter rapidement une publication illicite, avant même son signalement par les utilisateurs. Or, je le répète, tout l'objectif du DSA est là : actualiser la réglementation de la directive commerce électronique, en fonction des avancées technologiques. Nous avons relevé, et nous le regrettons, un décalage entre le maintien de principes datant d'une vingtaine d'années et la volonté de réguler, selon le mot du commissaire français M. Thierry Breton, un « *Far West* numérique » qui repose sur un écosystème d'acteurs toujours plus puissants.

Nous comprenons les raisons (technologique, économique, sociologique et autres) qui ont mené au choix de maintenir l'exemption de responsabilité des plateformes, notamment la nécessité politique d'aboutir à un compromis entre les Etats-membres sur cette proposition de règlement. Toutefois, et c'est l'une des recommandations majeures de notre rapport, il nous paraît nécessaire de prévoir une possibilité, dans les années à venir, de revenir sur ce principe, au cas où la régulation des contenus illicites en ligne demeurerait insuffisante.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure. Je tiens à préciser à ce stade que nous n'avons pas, en tant que rapporteures de la commission des Affaires européennes,

reproduit le travail du Conseil ou du Parlement européen, en menant un travail d'examen du texte article par article. Nous avons fait le choix de concentrer nos recommandations sur les grands équilibres du texte et sur les articles les plus importants.

Les vingt-huit recommandations du rapport peuvent ainsi être classées en trois grandes catégories.

La première grande famille de recommandations vise à garantir que l'application du DSA n'entraînera pas d'effets de bord sur les législations sectorielles existantes. Le domaine du numérique a en effet fait l'objet de textes ambitieux au niveau européen, avec le RGPD adopté en 2016, la directive sur les services de médias audiovisuels de 2019 ou la directive sur les droits d'auteur, également de 2019. Il est essentiel que l'articulation entre les différentes législations ne permette pas aux fournisseurs de services intermédiaires d'échapper à leurs obligations ou à leur responsabilité.

La seconde grande catégorie de recommandations tient à l'élargissement du périmètre d'application du texte et à l'approfondissement des obligations de diligence, en particulier des places de marché en ligne. La proposition de la Commission n'est en effet applicable ni aux moteurs de recherche ni aux plateformes de streaming en ligne : la soumission de ces deux catégories d'intermédiaires en ligne à une régulation stricte des contenus nous apparaît pourtant essentielle.

La proposition de la Commission pourrait par ailleurs être plus ambitieuse concernant les obligations de diligence imposées aux acteurs : le texte ne prévoit ainsi aucune obligation de « *stay down* », soit de maintien hors ligne de contenus déjà bloqués. Pourtant, en matière musicale par exemple, dans le domaine de l'offre illégale de musique en ligne, 88 % des contenus signalés font référence à des œuvres qui ont déjà été notifiées au même service en ligne.

Un autre exemple, qui a par ailleurs provoqué des débats très houleux en commission au Parlement européen, concerne la publicité en ligne. Le texte prévoit des obligations de transparence renforcées pour les plateformes et les très grandes plateformes en ligne. Nous estimons toutefois que la mise en place d'une procédure simplifiée pour l'utilisateur, en particulier pour les mineurs, de désactiver le ciblage publicitaire est nécessaire afin d'éviter une monétisation involontaire des données. Notre recommandation est très simple, et pourrait se traduire très concrètement par une obligation pour les plateformes d'indiquer de façon claire et intelligible comment interrompre le ciblage, même après que l'utilisateur a donné son accord lors de la première visite sur le site Internet.

La troisième catégorie de recommandations concerne la consolidation des modalités de contrôle des obligations imposées par le DSA. Nous avons fait le choix de soutenir la volonté du Conseil de confier à la Commission européenne un monopole pour la régulation des très grandes plateformes en ligne. Ce choix permet ainsi d'éviter une imprécision sur la répartition des compétences entre les autorités des différents Etats membres, voire un engorgement des autorités compétentes de certains Etats où les plateformes ont leur siège. Au regard de la puissance des très grandes plateformes en ligne, nous sommes convaincues que confier l'observation du respect de ces obligations à la Commission doit permettre un meilleur respect du DSA.

Nous recommandons également de garantir la transparence des algorithmes vis-à-vis du régulateur : les algorithmes des plateformes sont à l'origine du classement de

l'ordre d'apparition des contenus et peuvent contribuer à la mise en avant de discours illicites. Les possibilités pour les intermédiaires d'invoquer le secret professionnel doivent ainsi être réduites à la portion congrue. En compensation, le DSA doit également garantir qu'aucune information confidentielle, relevant du secret des affaires, ne soit diffusée au grand public.

Mme Constance Le Grip, rapporteure. Le sujet de la transparence est en effet essentiel, surtout après les révélations de la lanceuse d'alerte Mme Frances Haugen.

Le projet de règlement de la Commission européenne est satisfaisant, même s'il pourrait être un peu plus ambitieux. Il y a des dispositifs précis avec des mécanismes de contrôle importants : c'est une avancée majeure unique au monde. Quelques questions restent également en suspens : quand le règlement sera-t-il adopté et quand sera-t-il appliqué ? Le calendrier est accéléré, puisque le Conseil a donné sa position en moins d'un an, et le Parlement européen a également été rapide dans son examen. Chacun a pris la conscience de l'urgence d'agir.

Chers collègues, vous l'aurez compris : même si son ambition peut être revue à la hausse, la Commission européenne nous propose une solution efficace pour lutter contre les contenus illicites. Parmi les questions restant en suspens figure néanmoins la suivante : quand ce règlement sera-t-il adopté et quand sera-t-il applicable ?

Au moment où débutent les trilogues, nous partageons pleinement ce sentiment : l'adoption du DSA se doit d'être rapide. La présidence française de l'Union européenne est ainsi une occasion de clore ce dossier, en façonnant le compromis pour obtenir une position commune entre le Parlement et le Conseil d'ici à la fin du moins de juin 2022.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Ce sujet est au cœur de l'actualité à deux titres : le vote demain au Parlement européen, bien sûr, et le fait qu'il figure parmi les priorités de la présidence française. J'ai l'impression qu'on retrouve les mêmes difficultés qu'avec le DMA : des notions mal définies, par exemple celle de « contenus illicites » dont la définition est renvoyée aux Etats membres. N'y a-t-il pas un risque de divergences entre les différents Etats membres dont les grandes plateformes pourraient tirer profit ? De même, les pouvoirs de contrôle de la Commission – notamment par rapport à l'algorithme – seront-ils effectifs ?

M. Thierry Michels. Votre rapport rappelle à juste titre l'importance de construire un monde digital régulé. La régulation des contenus en ligne repose actuellement sur une directive de 2000, la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, qui date d'une époque que n'ont pas connue les jeunes de moins de vingt ans !

Je souhaiterais avoir votre avis sur trois points. D'abord, comme vous l'avez dit, certains Etats membres ont déjà adopté une législation nationale sur la régulation des contenus numériques : l'Allemagne en 2017 ; l'Autriche en 2020 ; en France la problématique des contenus haineux est abordée par le projet de loi confortant les principes républicains. L'existence de ces différentes législations est-elle de nature à compliquer l'application du DSA ?

Second point : dans le rapport que j'ai présenté en juillet dernier avec ma collègue Marietta Karamanli, nous avons mis en exergue les graves conséquences sur la situation sanitaire de fausses informations sur l'épidémie. Pensez-vous que le DSA vienne apporter une réponse suffisante à ces phénomènes notamment en matière de santé publique ?

Enfin, les GAFAM sont en position d'imposer leurs règles, tout particulièrement dans le secteur du *cloud*, à tous les autres acteurs de l'économie numérique. L'émergence d'un acteur européen – et même français – comme *OVH cloud* montre que cela n'est pas une fatalité. Le DSA va-t-il suffisamment loin pour promouvoir une « souveraineté numérique européenne » ?

M. Didier Quentin. J'approuve vos propositions relatives à la « clause de revoyure », à l'élargissement du périmètre et à la question des publicités ciblées.

J'aurais deux questions. Comment combattre le piratage des données personnelles, bien souvent réalisé dans des Etats périphériques à l'Union européenne ? Et quel sera l'impact du DSA sur les entreprises françaises et européennes ?

M. André Chassaigne. Le DSA est un pas vers la responsabilité juridique des grandes entreprises de média sociaux, qui jouent un rôle d'amplification des extrémismes politiques à des fins économiques. Par ailleurs, les groupes de pression, les entreprises de la publicité et les entreprises du numérique se battent farouchement pour le droit d'évaluer comment les gens se comportent sur Internet afin de leur infliger ensuite la publicité la plus ciblée possible. C'est un capitalisme de la surveillance numérique mondialisée, d'ailleurs anticipée par Orwell, qui doit être encadré le plus possible. Je me réjouis donc de la création d'un cadre de transparence qui permette au régulateur de voir comment l'algorithme fonctionne.

Il faut néanmoins veiller à protéger la liberté d'expression. La suppression des contenus dans un temps limité de 24 heures est souvent l'action la plus facile pour les entreprises qui veulent éviter le risque juridique qu'impliquerait une véritable analyse des contenus ainsi supprimés. Comme vous l'avez dit dans le rapport, il faut éviter que le DSA ne suive les dérives inconstitutionnelles de la « loi Avia ».

C'est désormais l'utilisateur qui porte la responsabilité de signer les contenus contestables. C'est donc un « consommateur ». Mais est-il réaliste d'attendre ce comportement de la part des consommateurs ? Il ne s'agit pas de faire un nouveau marché pour les avocats et les sociétés de conseil.

Le risque, c'est aussi que les actes de modération des grandes plateformes soient soustraits à tout contrôle d'instances indépendantes qui n'ont pas la capacité d'être réactives 24 heures sur 24. Pour assurer un contrôle indépendant et permanent, il faut donc donner aux autorités publiques des ressources suffisantes pour assurer le contrôle des obligations de diligence des grandes plateformes. Comment ce contrôle va-t-il avoir lieu concrètement ? Comment réagissent les entreprises concernées ?

Mme Nicole Le Peih. Le DSA a pour but de lutter contre les « contenus illégaux », y compris les contrefaçons, qui représentent un manque à gagner estimé à près de 3 milliards d'euros. Auriez-vous une estimation du bénéfice économique global que l'on peut attendre du DSA ?

Concernant le contrôle des infractions : quelle autorité indépendante pourrait assurer la mission de coordinateur national des services numériques ? On ne va quand même pas créer encore une autorité administrative dédiée. Pourrait-on confier cette mission à la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) ?

Mme Constance Le Grip, rapporteure. La base juridique du DSA est le marché intérieur. Elle ne permet pas d'aller vers une harmonisation totale des définitions des « contenus illicites ». Le DSA fait référence à la fois au droit européen et aux droits nationaux. Néanmoins, certaines infractions spécifiques font déjà l'objet de définitions harmonisées (terrorisme, pédocriminalité), ce qui montre qu'il est possible d'avancer.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. N'est-ce pas contradictoire avec ce que vous disiez dans le rapport, à savoir que cela reviendrait à créer un droit pénal européen ?

Mme Constance Le Grip, rapporteure. Le DSA n'a pas vocation à créer un droit pénal européen. L'harmonisation de la définition des infractions pénales ne peut être engagée que sur la base des dispositions pertinentes des traités. C'est là toute la difficulté des exercices législatifs et réglementaires européens.

L'empilement des législations et des réglementations pourrait également se cannibaliser, ou s'autodétruire, par exemple au regard de la directive Services de médias audiovisuels (SMA), ou du règlement général sur la protection des données (RGPD). Cette inquiétude est partagée avec certains membres du gouvernement français. Il faut donc faire en sorte que ce processus soit le plus cohérent possible.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure. La question suivante portait sur l'articulation des législations nationales avec le DSA. Son objectif est d'empêcher une fragmentation du marché intérieur, en créant des obligations harmonisées dans tous les États membres, pour l'ensemble des fournisseurs. Dans notre texte, des précautions ont été prises pour ne pas nuire à l'application du DSA. Une attention particulière a été portée à ce que le dispositif français s'inscrive pleinement dans la logique du dispositif européen, et il en ressort que le coût et le temps d'adaptation des plateformes au DSA après son entrée en vigueur seront moindres. En ce sens, le texte a une vocation provisoire, avec une clause d'extinction.

Notre volonté était également d'avoir un DSA ambitieux, car sinon des réglementations nationales viendraient le compléter, toujours avec le même risque de fragmentation du marché intérieur.

Mme Constance Le Grip, rapporteure. Concernant le sujet du contrôle, le DSA confie des pouvoirs importants à la Commission, qui coordonnera, mais également chapeautera le réseau des coordinateurs nationaux. Cette architecture est proche du mécanisme qui prévaut en matière de droit de la concurrence. La Commission est la seule autorité en matière de droit de la concurrence au niveau européen : le schéma national est entremêlé avec le schéma européen. C'est donc ce fonctionnement qui est envisagé, pour des raisons d'efficacité. Il pourrait, par exemple, y avoir un risque d'engorgement des autorités de régulation nationales qui concentreraient une forte proportion de filiales européennes d'entreprises du net.

Confier des pouvoirs accrus à la Commission permet également de contourner le principe du pays d'origine. Pour la France, il ne faudra créer aucune structure, car c'est l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) qui aura cette compétence. Il faudra donc qu'elle procède à des recrutements, pour partie déjà en cours.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure. Concernant les retombées économiques du DSA, ce dernier aboutira à une augmentation du commerce numérique transfrontalier de 1 à 1,8 %, représentant une augmentation des chiffres d'affaires de 8,6 à

15,5 milliards. Le marché numérique européen augmente de 13,5 % de consommateurs transfrontaliers et les petites et moyennes entreprises pourraient économiser 15,5 milliards d'euros en coûts de transactions en ligne. Au niveau sectoriel, la diminution des produits contrefaits en ligne pourrait entraîner un gain de consommation de 2,8 milliards pour les films, la musique et les jeux et de 300 millions d'euros pour les livres numériques.

Mme Constance Le Grip, rapporteure. Sur la transparence des algorithmes, notre expertise est nécessairement plus limitée car nous ne sommes pas des informaticiens. Mais il s'agit d'un défi, qu'il faut clarifier/ Il s'agirait de préciser la capacité effective pour les autorités régulatrices de pouvoir avoir accès à l'ensemble des données utiles et aux algorithmes. Je suis attaché à la protection du secret des affaires, mais déjà dans la directive concernant le secret des affaires, il était mentionné que son invocation ne peut être faite face à des services publics dans le cadre de leur action de contrôle. Toutefois, l'article 57 donne déjà la possibilité à la Commission d'ordonner aux grandes plateformes d'accéder à leurs bases de données. Ce sujet de la transparence des algorithmes ne doit pas être ignoré lors des trilogues.

Nous avons déjà travaillé sur la transparence des algorithmes concernant les données de connexion. Travailler sur des algorithmes reste donc au cœur de nombreux sujets, et il nous faut savoir jusqu'où on pourra aller, et quelles limites on ne pourra pas dépasser

Concernant la publicité ciblée, les obligations ont été progressivement renforcées. Nous avons pris notre risque sur ce sujet, en préconisant la possibilité de désactivation, notamment pour les mineurs. Nous espérons que cette idée pourra prospérer dans les négociations.

Sur le risque de professionnalisation des utilisateurs qui signaleront des contenus indésirables, rappelons que tout un chacun peut déjà signaler des contenus haineux. Toutefois, des « signaleurs de confiance » sont prévus par le DSA, dont les signalements seront traités prioritairement. Des garanties sont prévues pour garantir l'indépendance de ces signaleurs de confiance.

*

* *

La Commission **adopte** ensuite l'article unique de la proposition de résolution européenne.

L'ensemble de la proposition de résolution européenne est ainsi **adopté**.

La Commission **autorise** le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

II. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne sur la protection civile européenne (MM. André Chassaigne et Jean-Marie Fiévet, rapporteurs)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nous allons passer à l'examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne sur la protection civile européenne présentés par André Chassaigne et Jean-Marie Fiévet.

La protection civile européenne est une politique aux contours encore mal connus qui joue pourtant un rôle décisif, par exemple, dans la réponse à la pandémie de covid-19. Ce rapport permet de réfléchir au juste investissement que les États membres doivent consacrer individuellement et collectivement à l'anticipation des risques. De plus, cette question est indissociable d'autres débats actuels, notamment celui sur les efforts que nous devons réaliser pour réduire notre impact environnemental. La prévention doit toujours être notre premier réflexe pour réduire l'ampleur des situations d'urgence.

M. Jean-Marie Fiévet, rapporteur. Notre rapport est accompagné d'une proposition de résolution européenne car nous devons engager un dialogue politique avec la Commission européenne, mais également pour rappeler au gouvernement l'attachement du parlement à la sécurité civile. Nous avons souhaité étudier le sujet sous deux aspects. Le premier est la place de la France en Europe et le second concerne la façon dont les Européens peuvent se préparer et réagir ensemble aux situations d'urgence.

Pour commencer, il est indispensable de faire le point sur l'organisation de la protection civile française. Elle s'appuie essentiellement sur les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), sur les militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, sur les marins-pompiers de Marseille, mais également sur les unités de la sécurité civile. Leur travail est salué et reconnu dans le monde entier, notamment en raison de leurs compétences en matière de lutte contre les feux de forêts, bien que le quotidien du pompier soit à 80 % constitué d'intervention de secours à personne. Dans notre rapport, nous avons voulu replacer le modèle français dans l'écosystème européen. Ainsi, nous avons réalisé une enquête via un questionnaire sur l'organisation de dix-huit pays de l'Union européenne. Nous nous sommes personnellement rendus en Belgique, en Roumanie et en Suède. André Chassaigne est allé en Grèce et je me suis déplacé en Équateur pour étudier ce modèle extra-européen.

Le dénominateur commun de ces missions a été l'identification des points de comparaison et d'amélioration par rapport à nos propres pratiques. La prise de conscience de nos forces et faiblesses est d'autant plus nécessaire que les États membres ont choisi de travailler ensemble dans le domaine de la gestion de crise qui constitue une compétence d'appui de l'Union européenne. Créé en 2001, le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU) en est la traduction concrète. Il rassemble l'Europe des 27 et six autres pays voisins : l'Islande, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et la Turquie. Le MPCU nous a inspiré deux réflexions, l'une positive et l'autre négative.

Tout d'abord, nous avons été très impressionnés par cette organisation qui est pilotée, au sein de la Commission européenne, par la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO). Des équipes se relaient jour

et nuit pour faire fonctionner la tour de contrôle du Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC). Ainsi, lorsqu'une demande d'aide parvient à Bruxelles, elle est aussitôt répercutée auprès des Etats participants au mécanisme qui peuvent engager volontairement des moyens. Le MPCU constitue également une réserve européenne de protection civile disposant de moyens matériels et humains, pré-engagés par les Etats pour répondre aux demandes.

M. Jean-Marie Fievet, rapporteur. Enfin, le dernier étage de la fusée est la réserve *rescEU* : il s'agit cette fois de ressources acquises grâce aux fonds européens, que les États les hébergeant sur leur sol doivent affecter prioritairement aux demandes d'aides de l'étranger. Cette réserve intégrée, créée en 2019, est montée en puissance très rapidement pendant la pandémie : elle a été diversifiée pour intégrer des masques et respirateurs, par exemple. Voici le positif – le MPCU est une franche réussite.

L'aspect négatif, qu'il nous faut relever, est que cette réussite est totalement méconnue. Lorsqu'à l'été 2021, des sapeurs-pompiers des pays du pourtour méditerranéen se sont mutuellement venus en aide pour faire face aux grands incendies, l'indispensable coordination européenne a rarement été soulignée, sans parler du financement à 75 % du transport et des coûts opérationnels par la Commission européenne. Or, il s'agit de l'argent du contribuable européen : il est juste que chacun puisse en suivre l'emploi. C'est une exigence démocratique, tout comme une opportunité politique de valoriser la solidarité européenne.

Concernant la France, nous pensons que ce manque de communication résulte aussi d'un défaut de portage politique : nous n'avons pas, contrairement à d'autres pays comme la Grèce ou la Roumanie, de ministre de la protection civile – il s'agit d'une attribution du ministre de l'intérieur, dont dépend la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Cela n'est pas, à notre avis, totalement satisfaisant. Nous concluons notre rapport sur des réflexions relatives à la gouvernance de cette politique publique, française et européenne.

M. André Chassaigne, rapporteur. Je partage ces réflexions et souhaite vous présenter les pistes que nous avons identifiées pour renforcer la capacité nationale et européenne de réponse aux crises.

Nos propositions partent d'un constat : les situations dans lesquelles nous aurons besoin les uns des autres vont se multiplier, se rapprocher, s'aggraver. La concomitance des feux de forêt et des inondations l'été dernier nous a montré qu'avec le dérèglement climatique, nous devons faire face à de graves catastrophes naturelles, et ce dès maintenant. Il ne s'agit plus d'un avenir hypothétique, mais bien de notre sécurité collective immédiate.

Il faut donc agir à deux niveaux : l'échelon national et l'échelon européen.

L'échelon national est indispensable car le MPCU repose encore très largement sur les contributions des États. Nos entretiens avec les responsables de la protection civile suédoise nous ont permis de comprendre comment, en 2014 et en 2018, ce pays a été surpris et débordé par les importants feux qui ont frappé son territoire. Ces épisodes dramatiques auront eu au moins une vertu : la Suède n'est plus du côté des pays frugaux quand il s'agit de financer la protection civile européenne. Cela a aussi entraîné une montée en gamme des services suédois, qui ont acquis du matériel et remis l'accent sur des pans de la formation des pompiers qui avaient été négligés.

Ce que nous voulons tirer de l'exemple suédois, c'est une leçon pour l'avenir : il ne faut pas attendre d'être débordé par une catastrophe pour agir. Les risques rares mais d'une gravité exceptionnelle, qu'on appelle les cygnes noirs, sont par nature impossibles à prévoir avec exactitude. Cependant, lorsqu'ils se produisent, la préparation et l'entraînement sont au cœur de la résilience collective.

Il faut agir également au niveau du MPCU, ce qui m'amène à mon deuxième point, qui porte sur l'échelon européen. Ces fameux cygnes noirs sont particulièrement coûteux à anticiper. Il s'agit des catastrophes nucléaires, des attaques bactériologiques, ou encore des crises simultanées. Leur cartographie implique un travail de recoupement des connaissances scientifiques : c'est le travail du Centre des connaissances en matière de gestion des risques de catastrophe, qui appartient à la DG ECHO.

Lorsqu'un risque est identifié, les États membres peuvent ensuite décider d'échanger leurs connaissances théoriques et leurs techniques opérationnelles, au sein de centres d'expertises thématiques pluridisciplinaires. Nous souhaitons mettre ces centres en avant car le premier d'entre eux a la France pour cheffe de file, sous l'égide de la Commission européenne. Il s'agit du projet Nemausus, centré sur la réponse aux feux de forêt : il s'appuiera sur l'expertise développée autour de la base de sécurité civile de Nîmes-Garons.

Si ce projet est une réussite, ce dont nous ne doutons pas, il faudra s'inspirer de ses méthodes pour faire essaimer d'autres centres d'expertise à travers l'Union européenne.

Les efforts en matière de développement des connaissances doivent être complétés par des investissements capacitaires adéquats. Sans rentrer ici dans le détail des matériels et engins, il nous semble pertinent de continuer à acquérir les moyens les plus lourds en commun avec les États participants au MPCU. De ce fait, la base *rescEU* continue de se développer avec l'intégration prochaine de deux canadiens, qui stationneront en France et seront mis à disposition directe du mécanisme de protection civile européen.

Il faut aller au-delà, en se dotant, par exemple, de capacités de décontamination nucléaire, toujours en s'appuyant sur l'expertise des États membres. Là aussi, la France a un rôle à jouer. Naturellement, ces investissements ne pourront se faire que si le budget du MPCU, qui a fortement augmenté dans le cadre de la pandémie, maintient sa dynamique.

Enfin, le rapport met l'accent sur la prévention, afin que le citoyen devienne réellement acteur de sécurité civile, car les situations d'urgence ne trouvent pas toujours une réponse des services de l'État. La formation des plus jeunes est un volet encore trop peu exploré : la sensibilisation aux gestes qui sauvent demeure facultative dans l'enseignement secondaire, ce à quoi nous proposons très simplement de remédier, en s'appuyant notamment sur les nombreuses associations compétentes en la matière pour dispenser des formations obligatoires à tous les élèves.

Face aux menaces naturelles, anthropiques et sanitaires, la résilience des populations est une donnée clé pour que les situations d'urgence ne dégénèrent pas en situations de crise. Les acteurs publics, privés, nationaux et européens ont beaucoup à gagner à travailler ensemble. Ce travail aura été, pour nous, l'occasion de mieux les connaître, mais aussi de mieux les faire connaître.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je souhaite souligner l'importance de mieux connaître ces outils. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne a été

activé 112 fois en 2021, sans écho médiatique particulier. Le MPCU, qui intervient dans une compétence d'appui de l'Union européenne, est un exemple clair de la solidarité européenne.

Mme Aude Bono-Vandorme. La protection civile européenne est, comme vous l'avez signalé, une réussite européenne. Elle témoigne d'une solidarité indispensable entre les États membres mais aussi avec les États tiers. L'aide apportée en matière de protection civile représente l'un des aspects les plus nobles de nos relations internationales. La France peut être fière de son action, car son engagement au sein de ce mécanisme constitue un formidable outil du *soft power* européen qui doit être encouragé. Notre groupe soutient sans réserve votre proposition de résolution.

Je souhaite vous interroger sur l'adaptation de notre système national de protection civile. Vous soulignez que si la qualité de notre système national de protection civile repose en grande partie sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, certaines décisions de la Cour de justice européenne pourraient impacter le volontariat à la française. Bien que ce risque semble avoir été écarté par la Commission européenne, dans une lettre adressée aux autorités françaises, j'aurais aimé que vous puissiez approfondir les voies de réforme envisageables de votre rapport afin d'adapter le système du volontariat des sapeurs-pompiers français aux contraintes de la jurisprudence européenne.

M. Didier Quentin. Je voudrais poser deux questions : la première concerne les menaces qui pèsent sur notre système de volontariat et la seconde sur l'état de la mise en place du projet NEMAUSUS.

M. André Chassaigne, rapporteur. En ce qui concerne le fameux arrêt *Matzak* qui pourrait remettre en cause le système français de volontariat pour la protection civile, nous avançons comme si nous étions dans un magasin de porcelaine. Quelqu'un disait que, dans la vie parlementaire, il fallait trembler pour légiférer. Nous tremblons quand nous abordons cette question car nous savons à quel point elle est sensible.

Dans le rapport, nous n'avons pas voulu faire de démagogie en disant que, par un coup de baguette magique, nous serions en mesure de revenir sur une directive européenne. Chacun sait que c'est beaucoup plus compliqué que cela. Nous faisons d'abord un premier constat : l'improbabilité de bloquer l'évolution qui a été amorcée – et, notamment, le contenu de la directive européenne ainsi que tout ce qui a pu être affirmé par les juridictions, européennes et nationales. Il y a pu avoir des recours de sapeurs-pompiers qui estimaient que l'on ne respectait pas certaines obligations de la directive européenne. On ne peut pas, de notre côté, remettre en cause une directive brutalement ; la solution est de faire en sorte que le volontariat soit reconnu en tant que tel – c'est d'ailleurs une priorité affirmée par le Président de la République.

Certains États, à partir de l'arrêt *Matzak*, ont modifié leurs systèmes de protection civile. En France, ce que l'on propose, ce sont des évolutions, dont la limitation au recours à la garde postée pour les sapeurs-pompiers volontaires, car ce sont eux qui, justement, peuvent être sujets à être considérés comme étant des temps de travail. Il y a actuellement une évolution en cours au sein des SDIS, avec les acteurs de la protection civile, de façon à ce que le système français puisse continuer à fonctionner correctement sans être en opposition avec le droit européen.

M. Jean-Marie Fiévet, rapporteur. L'application de l'arrêt *Matzak* va, à terme, compliquer les choses. Il faut que nos sapeurs-pompiers s'adaptent rapidement. Aujourd'hui,

on peut penser que si l'on ne fait rien, la sécurité civile sera complètement à réformer : il faut que les SDIS prennent les devants. Aujourd'hui, souvent pour des raisons de problématique d'effectifs, dans les grandes métropoles par exemple, il faut des sapeurs-pompiers volontaires que l'on garde postés – c'est-à-dire sur place à la caserne – avec la même fonction qu'un sapeur-pompier professionnel. Sauf que quand un sapeur-pompier professionnel fait une garde de douze heures, il doit avoir douze heures de repos derrière : un sapeur-pompier volontaire doit avoir les mêmes conditions de repos. On prend souvent l'exemple du chauffeur de bus scolaire qui, sapeur-pompier volontaire, va conduire directement après sa garde les enfants à l'école. Beaucoup de SDIS ont déjà pris les devants, en demandant aux sapeurs-pompiers qui prennent des gardes postées de ne pas travailler le lendemain mais cela pose des problèmes dans les grandes métropoles. Dans les départements ruraux, on ne s'en sort pas trop mal, on ne demande aux sapeurs-pompiers volontaires de ne se tenir disponibles que pour des demandes ponctuelles d'intervention. C'est aussi pour protéger les pompiers volontaires qu'il faut une évolution. C'est le sens de l'arrêt *Matzak*. Les sapeurs-pompiers doivent être frais et disponibles pour être efficaces.

M. André Chassaigne, rapporteur. Tout cela est très délicat. On a un système qui tient mais, parfois, sur le fil du rasoir. Tout cela doit donc être fait en bonne intelligence. On peut faire évoluer ce système sans le mettre à bas. Mais il faut être très attentif au niveau des SDIS, au niveau des centres, que cela se fasse de façon raisonnée, en évitant les abus aux conséquences graves en termes d'intervention.

M. Jean-Marie Fiévet, rapporteur. En ce qui concerne la base aérienne de sécurité civile, à Nîmes, qui a été mise à disposition de la sécurité civile : c'est le lieu où sont basés tous nos canadiens et nos fameux Dash – des avions bombardiers d'eau modulables – ainsi qu'une partie des hélicoptères, afin d'être remis à niveau et réparés. La base de Nîmes-Garons comporte deux entités : la base aérienne, qui permet la formation continue, et, maintenant, on peut commencer à y recevoir des pilotes d'autres pays de l'Union européenne grâce à un système de formation numérique organisé autour de plusieurs thématiques. Ce système est adapté pour avoir une formation complète et une coordination de tous les pilotes européens. Pour le moment, il est à un stade embryonnaire mais, à court terme, il s'agira de la base référentielle au niveau européen.

Le projet Nemausus est un centre d'expertise spécialisée dans les feux de forêts. Il est important que ces pôles d'expertise spécifique puissent se mettre en place, ce qui permettra de développer une formation spécialisée. Nous souhaiterions que ces pôles se développent également dans d'autres pays, sur d'autres thématiques. Nos déplacements nous ont beaucoup éclairés à ce sujet. Par exemple, la Roumanie est le pays leader en matière de gestion des grosses inondations, avec un matériel important. En cas d'inondation, il faut se tourner vers eux. Il est important que nos cadres, de toute l'Union, se rencontrent, se forment ensemble sur différents pôles, dont un pôle nucléaire. Il faut aussi être formés à répondre à des interventions que l'on n'imagine pas encore et qu'il faut anticiper. Le ministre de la sécurité civile roumain nous a expliqué qu'il y a quelques années il n'y avait rien d'existant dans son pays en la matière. Il y a eu une impulsion politique pour se moderniser et, aujourd'hui, le pays fait figure de modèle en Europe.

M. André Chassaigne, rapporteur. J'aimerais aborder le sujet de la prévention. On peut avoir le sentiment, notamment en France où il y a un volontariat extrêmement bien développé, que cela suffit en termes de participation citoyenne. Nous pensons toutefois qu'il faut aller plus loin. Il faut que la formation soit plus généralisée. Nous formulons des propositions pour que, dans les écoles, il y ait des séquences obligatoires. Nous nous sommes

rendu compte que certains pays sont plus sensibles à associer la population en termes de prévention. En Suède, cela se fait en lien avec la défense militaire. Il faut faire davantage. On a la chance, en France, d'avoir une forte protection civile, en plus des sapeurs-pompiers : cette masse de bénévoles, dans le cadre soit des sapeurs-pompiers soit de l'association de protection civile, est disponible pour davantage anticiper et sensibiliser la population.

Les risques sont très graves aujourd'hui, ils vont s'accroître et être de plus en plus soudains. Avec la protection civile, nous avons, je crois, un exemple insuffisamment valorisé de ce que l'on peut faire au niveau de l'Union européenne. Des progrès ont été réalisés, en matière de coopération, de mutualisation et il faut les mettre en avant.

M. Didier Quentin. Je souhaite évoquer le cas des risques telluriques, c'est-à-dire les risques d'éruption volcanique y compris en mer. Une éruption de ce type a récemment eu lieu aux îles Tonga. Il faut rappeler que pour ce qui est des départements français, Mayotte se trouve grandement menacée par ce risque. Un volcan sous-marin dans la zone pourrait provoquer des tsunamis menaçants pour l'île.

M. Jean-Marie Fiévet, rapporteur. Je vous confirme que ce risque a été pris en compte par l'Union. Tous les États membres font face à un risque de tremblement de terre. Je vous rappelle qu'en Méditerranée il y a une faille entre Chypre et la Turquie. Si demain elle venait à se rompre, il y aurait un raz de marée en Méditerranée. En France, nous avons pris en compte ce risque. De même, la Roumanie et l'Italie sont sur des failles qui se déplacent régulièrement. C'est donc toute l'Europe est menacée par des séismes.

L'actualité ces jours-ci nous fait prendre conscience des risques possibles. Aux îles Tonga, la puissance du phénomène a été telle qu'un pays de la taille de la France se serait trouvé submergé par cette explosion. Il faut une meilleure information des populations ainsi qu'une meilleure formation aux risques. Si, dans un futur proche, une vraie catastrophe devait se produire, les acteurs présents (sapeurs-pompiers, médecins) ne sont pas suffisamment nombreux pour porter assistance avec les premiers gestes à toutes les victimes potentielles. Tous les citoyens devraient être en mesure de le faire.

Depuis 2004, la loi prévoit que chaque citoyen est maître de sa sécurité civile, cela n'a pas de résonance concrète. Rendre obligatoire la formation aux gestes qui sauvent en classe de seconde est pour nous une priorité. Il s'agit d'une année charnière où les élèves n'ont pas de diplôme à passer, ils peuvent donc être formés à hauteur de un ou deux jours par semaine. En dix ans, nous pourrions former une génération entière.

M. Didier Quentin. Existe-t-il des dispositions ou bien des mesures spécifiques qui traiteraient de ces risques à Vulcania ?

M. André Chassaigne, rapporteur. Comme tous les parcs de ce type, les éléments présentés aux visiteurs peuvent changer d'une année sur l'autre, je n'aurais donc pas de réponse précise à apporter.

En revanche, pour répondre à votre autre question, de par les territoires ultra-marins, la France se distingue des autres États membres. Nous le soulignons dans le rapport. Nous connaissons ces risques dans nos collectivités d'outre-mer.

*

* *

Article unique

Amendement n°3 des rapporteurs.

M. André Chassaigne, rapporteur. Dans cet amendement, nous proposons de modifier la rédaction du paragraphe 16. Ce paragraphe ne correspondait pas aux idées que nous souhaitons véhiculer, nous proposons de le modifier en écrivant « invite la Commission européenne à valoriser les spécificités du volontariat et du bénévolat en vue de renforcer la participation citoyenne à la protection civile ». Cette formulation nous semble plus précise que la formulation initiale.

Dans la rédaction initiale nous évoquions les spécificités du modèle français ce qui n'est pas tout à fait exact. Contrairement à ce que nous pensions nous-mêmes, le volontariat et le bénévolat en matière de protection civile ne constituent pas une spécificité française. De nombreux Etats membres de l'Union s'appuient sur le volontariat.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement n°2 des rapporteurs.

M. Jean-Marie Fiévet, rapporteur. Nous souhaitons remplacer le paragraphe 18 par le paragraphe suivant : « inviter à adapter les conditions d'activité des sapeurs-pompiers volontaires en France afin de garantir leur conformité au droit européen ».

Cette formulation est plus conforme à la situation des sapeurs-pompiers volontaires qui ne sont pas dans une situation d'emploi.

*La commission **adopte** l'amendement.*

L'amendement n°1 de M. Patrice Anato n'est pas défendu.

*La commission **adopte** l'article unique modifié.*

*L'ensemble de la proposition de résolution européenne est ainsi **adopté**.*

*La commission **autorise** le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

La séance est levée à 19 heures.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Aude Bono-Vandorme, M. André Chassaigne, M. Jean-Marie Fiévet, Mme Maud Gatel, Mme Constance Le Grip, Mme Nicole Le Peih, M. Thierry Michels, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Didier Quentin, Mme Sabine Thillaye

Excusés. - M. Philippe Benassaya, M. Christophe Jerretie, Mme Liliana Tanguy