



COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, le 6.9.2024
C(2024) 6436 final*

*Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS Cédex 06*

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis politique visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des pompiers volontaires et à renforcer le système européen de protection civile.

En ce qui concerne la question de la préservation du volontariat parmi les sapeurs-pompiers pour faire face aux catastrophes naturelles et d'origine humaine, la Commission invite le Sénat à se référer à la réponse¹ qu'elle lui avait adressée en réaction à son avis politique du 15 novembre 2018 sur les règles européennes et le statut des sapeurs-pompiers volontaires.

La Commission, comme elle l'avait souligné à l'époque, est pleinement consciente des préoccupations que l'arrêt Matzak de la Cour de justice de l'Union européenne a pu susciter en France, où le fonctionnement des services d'incendie et de secours repose largement sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires. Elle a également conscience de l'existence, en France, d'un risque juridique d'assimilation de certains sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs, eu égard notamment à l'évolution récente de la jurisprudence des juridictions administratives nationales. Selon les conclusions du « Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires » établi en décembre 2023 par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la sécurité civile, un certain nombre d'activités exercées par des sapeurs-pompiers volontaires en France pourraient remplir les conditions pour être considérées comme du « temps de travail » au sens de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que l'arrêt Matzak concerne un cas spécifique lié à l'interprétation de la directive 2003/88/CE en Belgique, et n'implique aucunement

¹ C(2019) 867 final.

que tout sapeur-pompier volontaire doive automatiquement être considéré comme un « travailleur » au sens de cette directive. Il revient aux tribunaux nationaux de se prononcer sur la qualification ou non de « travailleur » à la lumière des faits de chaque cas d'espèce, chaque cas devant être examiné en fonction de ses caractéristiques propres. Dans l'hypothèse où la directive est effectivement applicable à des sapeurs-pompiers volontaires, elle offre une certaine flexibilité dans son application: l'article 17 permet, aux fins d'assurer la continuité du service, de déroger à plusieurs dispositions de la directive, sous réserve de l'octroi d'un repos compensateur de même durée; l'« opt-out » de l'article 22 de la directive autorise, avec l'accord explicite des travailleurs, le dépassement de la durée moyenne de 48 heures de travail hebdomadaire.

La Commission ne peut que rappeler qu'il n'est ni aisé ni opportun d'envisager une initiative législative qui concernerait spécifiquement le volontariat en matière de sécurité civile. D'une part, la base juridique d'une proposition législative ne pourrait pas être l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, car cet article concerne exclusivement les « travailleurs » et ne permet donc pas de réglementer la situation de volontaires que le droit de l'Union européenne ne considérerait pas comme des travailleurs. En conséquence, un éventuel instrument législatif réservé aux volontaires ne pourrait pas modifier le champ d'application de la directive sur le temps de travail, qui se base sur une notion autonome de « travailleur » établie dans une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. D'autre part, une éventuelle révision de la directive sur le temps de travail² en vigueur, qui offre une protection importante aux travailleurs européens depuis trente ans, risquerait, s'agissant des travailleurs, d'aboutir à un affaiblissement de leurs droits et, s'agissant des personnes qui n'ont pas la qualité de travailleur, elle se heurterait également à l'obstacle juridique expliqué ci-dessus.

La Commission tient à souligner que les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne et que la décision n° 1313/2013/UE³, telle qu'elle l'énonce à son article 2, paragraphe 2, tient compte des besoins particuliers des régions ultrapériphériques et d'autres régions sur les plans de la prévention, de la préparation et de la réaction aux catastrophes. Par exemple, l'État membre inclut des informations pertinentes concernant les risques et leurs évaluations au niveau national ou infranational approprié qui permettent à la Commission d'établir une synthèse des principaux risques ayant des incidences transfrontières et des risques liés aux catastrophes qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner des effets transfrontières plurinationaux. En outre, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine dans une région ultrapériphérique, le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) peut être activé aux fins d'une réponse.

² Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18.11.2003, p. 9.

³ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, JO L 347 du 20.12.2013, p. 924.

En ce qui concerne le développement futur du MPCU, la Commission note que le paysage européen des risques évolue rapidement. L'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes et l'évolution de la nature des risques en matière de sécurité accroissent l'importance d'un mécanisme de protection civile de l'Union désormais bien établi. Au cours des quatre dernières années, le MPCU a été activé plus de 100 fois par an, contre une moyenne annuelle d'environ 20 activations au cours de la décennie précédente. En outre, non seulement le nombre de crises et d'urgences augmente, mais également leur complexité. Cette tendance devrait se poursuivre. Comme indiqué dans le document de travail des services de la Commission récemment publié concernant l'évaluation du MPCU (2017-2022)⁴, les besoins et évolutions émergents seront déterminés par les conséquences du changement climatique, un multiplicateur de menace susceptible d'affecter la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles, et les activations connexes du MPCU ayant des répercussions dans les sphères politique, sociologique et économique. Les catastrophes d'origine humaine aggraveront encore le paysage des risques de catastrophe, ajoutant d'autres couches de complexité.

Si cette nouvelle réalité en matière de gestion des situations d'urgence a permis au MPCU de montrer à de nombreuses reprises au cours des dernières années dans quelle mesure il peut être efficace et efficient en tant qu'instrument d'urgence pour renforcer encore la résilience nationale face à des crises complexes, durables et parfois parallèles, il a également démontré ses limites. Il est certainement nécessaire d'intégrer de nouveaux dangers et risques dans le MPCU afin d'adopter une approche « tous risques » plus inclusive.

Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) joue un rôle particulier à cet égard. La mise en place de nouveaux instruments et initiatives sectoriels en cas de crise en réponse à des risques sectoriels accrus a également augmenté le risque de duplication et de fragmentation de la coordination opérationnelle. La Commission est convaincue qu'à l'avenir il sera nécessaire de s'appuyer davantage sur cette structure qui a prouvé sa capacité opérationnelle plutôt que de faire double emploi avec différentes entités responsables. Dans le cas contraire, il y aurait un risque de fragmentation élevée des structures en cas de crise au niveau européen.

La Commission tient également à souligner que des responsabilités institutionnelles en matière de gestion des crises existent déjà. Si le Conseil de l'UE agit dans le cadre de son mandat de coordination politique (le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise, IPCR), la réponse opérationnelle doit être entièrement déléguée à l'organe exécutif qui dispose d'une structure appropriée en son sein pour assurer une réaction rapide, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ERCC. La Commission estime donc que la répartition actuelle des responsabilités entre l'IPCR et l'ERCC, qui s'occupe de la coordination opérationnelle trans-sectorielle, s'est révélée très efficace et doit être préservée. Dans ce cadre, la Commission reste déterminée à poursuivre le développement de l'ERCC en tant que pôle opérationnel de crise de la Commission offrant un premier point d'entrée pour une connaissance de la situation

⁴ SWD(2024) 212 final.

trans-sectorielle commune, l'alerte précoce, l'anticipation, l'échange d'informations et la coordination opérationnelle.

En ce qui concerne le renforcement de l'harmonisation européenne des formations des acteurs de la protection civile et de la doctrine opérationnelle, il convient de souligner que l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui dans le domaine de l'éducation et de la formation, conformément à l'article 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le MPCU facilite, depuis sa création en 2001, les échanges entre acteurs de la protection civile de 51 pays représentant les États membres, les pays participants ainsi que ceux du voisinage. Ce programme d'échange d'experts permet le détachement d'agents de tout statut en vue d'acquérir des connaissances approfondies des missions de protection civile d'autres pays. Ce type de programme de formation, entièrement financé par la Commission, a vocation à renforcer l'expertise et les liens qui facilitent la coopération opérationnelle. Depuis 2010, plus de 2 100 experts ont sollicité un tel échange. Il vient compléter l'ensemble des 15 000 activités de formation et d'entraînement réalisées depuis 2004 auxquelles plus de 6 200 experts ont participé depuis 20 ans.

Dans ce contexte, la dernière initiative de la Commission repose sur le positionnement de sapeurs-pompiers durant la saison des feux de forêts dans les pays à risque. L'objectif, au-delà du renfort opérationnel immédiat, est bien évidemment d'échanger sur les bonnes pratiques et permettre aux pays d'ajuster au mieux leurs pratiques à leurs risques et leur organisation. À ce titre, 223 sapeurs-pompiers issus de six pays ont renforcé les effectifs français entre le 15 juin et le 31 août 2024. Ce programme est financé à hauteur de 95 % par la Commission européenne. L'ensemble de ces actions, même si elles n'en portent pas le nom, sont l'essence même de ce qui pourrait être nommé « Erasmus+ » mais appelé « réseau de connaissances » au sein du MPCU.

Par ailleurs, la Commission a financé jusqu'en avril 2023, à hauteur de presque 500 000 euros, un projet dénommé NEMAUSUS qui avait vocation à développer un centre d'excellence sur la base de Nîmes-Garons.

De plus, en dotant le MPCU de capacités de réponse dédiées, prêtes à être déployées en cas de crise, rescEU a radicalement amélioré la qualité du soutien de l'Union européenne aux États membres en cas de catastrophe majeure et peut être considérée comme l'une des principales réalisations de ces dernières années, aux côtés des offres volontaires et des capacités du pool européen de protection civile fournies par les États membres. Le développement rapide de rescEU a joué un rôle central dans la réponse à des défis imprévus, dont beaucoup sont directement liés à la pandémie de COVID-19 et à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Sous réserve de la disponibilité de ressources financières dans les années à venir, la Commission souhaite continuer à développer les capacités de rescEU.

Dès 2017, la Commission a réalisé une cartographie des moyens de lutte contre les feux de forêts afin de développer la réserve stratégique de moyens aériens extranationaux rescEU. Ce travail a été conduit à la lumière du changement climatique avec l'ensemble

des experts des États membres mais également de scientifiques capables de présenter l'évolution du climat pour les 30 prochaines années.

Les résultats de ces groupes de travail, validés politiquement par les États membres, ont permis de déterminer le type et le nombre de capacités extranationales ainsi que leur localisation stratégique. Aussi, la Commission a réussi à dégager 900 millions d'euros pour le financement à 100 % de moyens aériens de lutte contre les feux de forêts. La Commission a signé neuf conventions de subvention qui permettent dès à présent l'acquisition, par les neuf États membres signataires, de 12 avions amphibies de lutte contre l'incendie et de trois hélicoptères de moyenne capacité (plus de 3 000 litres). Dans ce cadre, suivant la sollicitation de la France pour l'octroi d'une subvention pour l'acquisition de deux avions amphibies de lutte contre les feux de forêts, une convention de 81 millions d'euros a été signée en 2020 avec les autorités françaises.

Au-delà de ce financement par la Commission, différents instruments financiers existent et sont régulièrement utilisés par les États membres. Pour exemple, le plan de relance « NextGenerationEU » a permis à la Grèce et l'Espagne de lancer un renouvellement important de leur flotte aérienne de lutte contre les feux de forêts et la Slovénie a, quant à elle, activé les fonds structurels afin de développer une nouvelle flotte aérienne composée de quatre avions de lutte contre les feux de forêts.

En espérant que ces précisions répondront aux questions soulevées par le Sénat, la Commission se réjouit, par avance, de la poursuite du dialogue politique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Maros Šefčovič
Vice-président exécutif

Janez Lenarčič
Membre de la Commission

