

N° 147
SÉNAT

SESSION DE DROIT EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

26 juillet 2024

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*visant à reconnaître
la spécificité de l'engagement
des sapeurs-pompiers volontaires
et à renforcer le dispositif européen
de protection civile*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies,
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la
commission des lois dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 608, 700 et 701 (2023-2024).

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 196 et 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail,

Vu la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 21 février 2018, (affaire C-518/15) Ville de Nivelles contre Rudy Matzak,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 140 (2017-2018) du 13 juillet 2018 sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne,

Vu l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat du 15 novembre 2018 sur les règles européennes et le statut des sapeurs-pompiers volontaires,

Vu la décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027,

Vu le règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu le règlement (UE) 2021/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+, le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288/2013,

Vu les conclusions 2022/C 322/02 du Conseil du 26 août 2022 relatives à l'action de la protection civile face au changement climatique,

Vu le rapport de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur de mars 2023 sur l'adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050,

Vu le rapport conjoint de décembre 2023 de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC) sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires,

Vu la déclaration finale du sommet européen des « sapeurs-pompiers 112 », tenu à Paris les 8 et 9 avril 2024, cosignée par les représentants des sapeurs-pompiers de 18 États membres, et demandant un cadre européen spécifique reconnaissant l'apport du volontariat dans les services d'incendie et de secours et, plus largement, dans les organismes en charge de la protection civile,

Considérant l'augmentation des risques de catastrophes naturelles, technologiques et sanitaires dans les États membres de l'Union européenne notamment liée au réchauffement climatique ;

Considérant la responsabilité première des États membres de l'Union européenne dans la protection de leurs populations, de l'environnement et des biens, selon leurs spécificités et besoins propres ;

Considérant l'article 196 du TFUE, qui encourage la coopération entre les États membres face aux catastrophes et l'article 222 du même traité, en vertu duquel l'Union européenne et ses États membres agissent dans l'esprit de solidarité si un État membre est victime d'une catastrophe ;

Considérant le gain de réactivité et d'efficacité qu'une réponse de protection civile coordonnée au niveau européen peut apporter en cas de catastrophe transfrontalière de grande ampleur ou de crise multisectorielle ayant de graves répercussions sur la santé humaine, sur les activités humaines et sur la biodiversité ;

Considérant que le développement du Mécanisme de protection civile de l'Union et le renforcement du réseau européen des acteurs de la protection civile de l'Union, en particulier par la mise en commun des connaissances et l'échange de bonnes pratiques, sont essentiels pour apporter cette réponse coordonnée mais aussi pour améliorer les politiques de prévention et de réaction aux catastrophes de chaque État membre ;

Considérant que l'organisation des secours en France repose principalement sur l'activité des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours (SDTIS), composés, pour 21 % de leurs effectifs, de sapeurs-pompiers professionnels, qui sont des fonctionnaires territoriaux, et pour 79 % de ces effectifs, de sapeurs-pompiers volontaires, citoyens engagés au service de l'intérêt général ;

Considérant que dans un arrêt « Ville de Nivelles contre Rudy Matzak » du 21 février 2018 (C-518/15), la Cour de justice de l'Union européenne a assimilé un sapeur-pompier volontaire belge en astreinte à son domicile à un « travailleur » au sens de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 précitée, ce qui pourrait avoir pour conséquence de comptabiliser le temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires dans le calcul du temps de travail autorisé et de soumettre les sapeurs-pompiers volontaires au principe du repos quotidien de sécurité, conduisant alors à restreindre fortement la liberté d'exercice de l'engagement de sapeur-pompier volontaire, à remettre en cause la proximité des secours et à affecter gravement la capacité de résilience nationale face aux crises et par conséquent, la protection civile des populations et la sécurité nationale, sans alternative opérationnellement satisfaisante et financièrement soutenable ;

Considérant la nécessité d'assurer la pérennité du volontariat de sapeur-pompier et de mettre un terme, par une solution européenne, à la menace résultant des contentieux pendants devant les juridictions nationales ;

Sur la préservation du volontariat de sapeur-pompier pour faire face aux catastrophes naturelles et d'origine humaine

Rappelle avec solennité que la sécurité civile est l'affaire de tous ; salue en conséquence l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, des membres des associations agréées de sécurité civile et des réservistes de sécurité civile,

Rappelle également que l'activité de sapeur-pompier volontaire repose, aux termes de l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure, sur le volontariat et le bénévolat et n'est pas exercée à titre professionnel et qu'aux termes de l'article L. 723-8 du même code, « ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables » ;

Constata qu'une assimilation des sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs au sens de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 précitée risque de fragiliser et de remettre en cause le modèle de sécurité civile français mais aussi celui d'autres États membres tels que l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Finlande ou la Pologne ;

Estime nécessaire que soit proposée, dans les meilleurs délais, une directive européenne spécifique à l'engagement citoyen bénévole et

volontaire, dans l'optique de le protéger, de l'encourager et d'éviter sa requalification par le droit du travail pour sauvegarder les systèmes européens de protection civile et favoriser la solidarité européenne face au changement climatique ;

Insiste à cet égard sur les conclusions 2022/C 322/02 du Conseil du 26 août 2022 précitées qui demandent aux États membres de « promouvoir davantage, en coordination avec les autorités nationales ou infranationales, l'engagement de la société civile dans la prévention du changement climatique et la réponse opérationnelle face à celui-ci en soutenant la contribution des citoyens à leur propre sécurité et résilience, et en favorisant toute initiative de volontariat en matière de réponse aux catastrophes, y compris au moyen de distinctions européennes. » ;

Sur le renforcement du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne

Salue le bilan du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne, qui incarne la solidarité européenne en matière de protection civile et d'aide humanitaire, et son amélioration dans le cadre du règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 précité ;

Rappelle néanmoins que, du fait de leur responsabilité première dans la protection des populations, les États membres doivent mettre à disposition les personnels et les matériels suffisants pour assurer cette protection face aux risques naturels ou d'origine humaine identifiés ;

Appelle la Commission européenne et les États membres à adapter les financements nécessaires à la disponibilité et au bon fonctionnement de ce Mécanisme ;

Demande à la Commission européenne un rapport examinant les modalités d'utilisation actuelles du Mécanisme dans les régions ultrapériphériques (RUP) et évaluant les possibilités d'intégration sans condition de ces régions dans son champ de compétences, eu égard à leur forte exposition aux catastrophes naturelles (cyclones ; tempêtes tropicales ; séismes ; éruptions volcaniques...) du fait du dérèglement climatique,

Souhaite la poursuite du développement du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne afin de faire face aux conséquences du dérèglement climatique, conformément aux conclusions 2022/C 322/02 du

Conseil du 26 août 2022 précitées, en particulier dans son rôle de coordination logistique ;

Estime simultanément que le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) du Mécanisme ne doit pas être transformé en centre de gestion de toutes les crises (menaces hybrides ; instrumentalisation des migrations...) dans une perspective de « défense totale », sous peine de faire passer au second plan ses missions prioritaires de protection civile, de se substituer à la compétence des États membres et de rendre caduque le rôle du « dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise » du Conseil (IPCR), qui permet déjà une coordination européenne efficace en cas de crises majeures ;

Encourage le renforcement de l'harmonisation européenne des formations des acteurs de la protection civile et de la doctrine opérationnelle ;

Propose donc, pour conforter les échanges existant à cet égard entre les acteurs de la protection civile des États membres, la création d'un programme européen, sur le modèle du programme « Erasmus+ », afin de créer des réflexes communs et de faciliter la coopération opérationnelle entre les forces de protection civile des États membres de l'Union européenne ;

Considère que la coopération européenne dans le soutien à la recherche et à l'innovation dans le domaine de la protection civile (intelligence artificielle ; drones...) pourrait s'appuyer sur un centre d'excellence européen sur la base de Nîmes-Garons ;

Forme le souhait que la Commission européenne poursuive la mise en œuvre et le développement du dispositif RescEU, réserve européenne de capacités de protection civile comprenant une flotte d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, des avions d'évacuation médicale ainsi que des stocks d'articles médicaux et des hôpitaux de campagne, susceptible d'être mobilisée pour faire face à une catastrophe naturelle, technologique ou sanitaire, en réponse à la demande d'un État membre, et que ce dispositif soit utilisé pour mettre en place et tester des scénarii de crise partagés et développer des protocoles d'intervention unifiés ;

Salue le doublement de la flotte européenne de protection civile mis en œuvre pour la campagne « feux de forêt » de l'été 2023, qui a illustré concrètement la solidarité des États membres ;

Invite les États membres, en particulier la France, à respecter la trajectoire de modernisation, à renforcer la polyvalence de leurs flottes aériennes et à travailler conjointement à la montée en puissance de la réserve aérienne européenne de protection civile avant la fin de la prochaine mandature ;

Souligne, à titre complémentaire, la nécessité d'ouvrir une réflexion sur un positionnement géographique stratégique des moyens européens de protection civile ;

Invite en parallèle l'Union européenne à soutenir les efforts des États membres par des financements européens adaptés et par des appels d'offres groupés avec les États membres dans le cadre du renouvellement de leurs flottes nationales d'avions bombardiers d'eau ;

Invite à conduire une revue capacitaire européenne pour définir un volume de production suffisant d'avions bombardiers d'eau dans les États membres et favoriser l'émergence d'un avion européen bombardier d'eau qui constitue un enjeu majeur de souveraineté industrielle et opérationnelle et de compétitivité économique ;

Demande au Gouvernement français de soutenir ces positions au Conseil.

Devenue résolution du Sénat le 26 juillet 2024.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER