

N° 653

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles,

Par M. Jean-Paul FOURNIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Cédric Perrin, Daniel Reiner, Xavier Pintat, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Alain Gournac, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Gaëtan Gorce, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, André Vallini.

Voir les numéros :

Sénat : 467 et 654 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : DES COOPÉRATIONS BILATÉRALES AUX FONDEMENTS JURIDIQUES FRAGILES	7
I. UNE ASSISTANCE MUTUELLE DÉJÀ EFFECTIVE	7
A. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT AU PORTUGAL	7
B. LA COOPÉRATION FRANCO-LUXEMBOURGEOISE	8
II. DES ACCORDS NÉCESSAIRES POUR RENFORCER ET PÉRENNISER LES COOPÉRATIONS BILATÉRALES	9
A. L'APPORT DE LA VOIE CONVENTIONNELLE	9
B. L'ACCORD AVEC LE PORTUGAL	10
C. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG	10
D. DES ACCORDS QUI RÉPONDENT AUX INTÉRÊTS FRANÇAIS	10
SECONDE PARTIE : DES STIPULATIONS CONFORMES À LA PRATIQUE CONVENTIONNELLE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE	13
I. LE CADRE GÉNÉRAL DES ACCORDS	13
II. LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ CIVILE	13
A. L'ACCORD AVEC LE PORTUGAL	13
B. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG	14
III. L'ASSISTANCE MUTUELLE EN CAS DE CATASTROPHE OU D'ACCIDENT GRAVE	15
A. LA DEMANDE D'ASSISTANCE	15
B. LA NATURE DE L'ASSISTANCE	15
C. LA DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SECOURS	16
D. LE PASSAGE DES ÉQUIPES DE SECOURS ET DE LEURS MOYENS AUX FRONTIÈRES	16
E. LES CONDITIONS DE L'ASSISTANCE ET DU DÉSENGAGEMENT DES MOYENS	17

IV. LES DISPOSITIONS COMMUNES	17
A. LES COMMISSIONS MIXTES	17
B. LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DE L'ASSISTANCE ET DE LA COOPÉRATION.....	18
C. LE CAS SPÉCIFIQUE DU LUXEMBOURG : LES COMPÉTENCES DU PRÉFET DE ZONE ET DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENTS.....	18
V. LES DISPOSITIONS FINALES	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
ANNEXE : L'ORGANISATION DES STRUCTURES INTERVENANT DANS LES DOMAINES DE LA PROTECTION ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	29

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 467 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles.**

Signés respectivement les 27 avril et 26 mai 2015, ces accords relatifs à la sécurité civile visent, d'une part, à **offrir un cadre juridique solide à la coopération bilatérale avec le Portugal** qui en était jusqu'à présent dénuée, et d'autre part, à **actualiser et compléter l'accord en vigueur conclu avec le Luxembourg**. Ces accords s'inspirent très largement des conventions passées ces dernières années par la France en la matière.

L'examen du présent projet de loi s'inscrit dans une actualité marquée le mois dernier par l'incendie de forêt au Portugal. La question de son adoption est d'autant plus prégnante qu'elle permettrait, à l'avenir, de **réduire les conséquences négatives d'une telle catastrophe sur la population et l'environnement** par le développement de capacités de prévention et d'anticipation des risques naturels et technologiques, et de **régler juridiquement la question de l'indemnisation des préjudices** subis ou causés par les sauveteurs et leurs équipements.

Ainsi, compte tenu de l'intérêt que présentent ces traités en matière d'assistance et de coopération dans le domaine de la sécurité civile, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier.

PREMIÈRE PARTIE : DES COOPÉRATIONS BILATÉRALES AUX FONDEMENTS JURIDIQUES FRAGILES

I. UNE ASSISTANCE MUTUELLE DÉJÀ EFFECTIVE

A. LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT AU PORTUGAL

Un incendie de grande ampleur, avec plus de 150 départs de feu, s'est déclaré le 17 juin 2017 dans la ville de Pedrógão Grande, dans le district de Leiria, au centre du pays. Les conditions météorologiques (chaleur, vent, orages secs) ont favorisé sa propagation rapide jusqu'à la ville de Góis située dans le district de Coimbra, également dans la région Centre. Les derniers foyers d'incendie n'ont pu être maîtrisés que le 22 juin, soit cinq jours plus tard.

L'Autorité nationale de protection civile (ANPC)¹ portugaise a déclaré qu'environ 2 150 de ses effectifs opérationnels (dont 6 pelotons des forces armées) avaient été mobilisés sur ces incendies, appuyés par 662 véhicules et 10 aéronefs. Le bilan humain fait état de 64 morts, et l'Institut de conservation de la nature et des forêts portugais rapporte que 54 000 hectares de forêts ont été dévastés par la catastrophe, portant le nombre d'hectares brûlés en 2017 à 70 000, soit l'équivalent de près de 6 000 départs de feu.

Dans le cadre du mécanisme européen de protection civile², le Portugal a sollicité l'assistance de plusieurs pays disposant de capacités d'intervention et de secours spécialisés, et plus particulièrement de moyens aériens, pour appuyer les opérations de secours et contribuer à une gestion plus efficace de cette importante crise. En effet, **le Portugal ne dispose pas de moyens aériens propres** et n'est pas en mesure d'en acquérir compte tenu du contexte de rigueur budgétaire auquel le pays est confronté depuis quelques années. Le pays loue néanmoins des avions bombardiers d'eau aux périodes de l'année où les risques de départ de feu sont les plus élevés³.

Un détachement de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), composé de trois aéronefs – un avion léger de reconnaissance et deux Canadair – et de 15 personnes – 11 personnels navigants et 4 techniciens de maintenance – a ainsi apporté son soutien aux

¹ L'organisation des structures de protection et de sécurité civiles françaises, portugaises et luxembourgeoises est présentée en annexe.

² Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

³ Informations transmises par le ministère de l'intérieur en réponse au questionnaire écrit de votre rapporteur.

autorités locales portugaises pendant près d'une semaine. Lors de leur mission, 233 largages ont été effectués par les aéronefs français.

La mission française relève la bonne coordination et la très bonne entente entre la protection civile portugaise et les autres équipes de secours (espagnoles, italiennes et marocaines) participant aux opérations de largage. L'aide des pompiers français a été très appréciée.

La DGSCGC considère que, *« de ce point de vue, la coopération institutionnelle et technique bilatérale entre services spécialisés, tout comme l'expérience d'engagements opérationnels antérieurs, montrent toute leur utilité en favorisant l'interopérabilité des éléments d'intervention lors de la gestion de crises majeures ».*

La lutte contre les feux de forêt est ainsi devenue, depuis 2001, l'un des modes les plus utilisés de la coopération entre les deux pays. La sécurité civile a par ailleurs apporté son concours dans d'autres domaines, comme en mars 2001 lors de l'effondrement d'un pont sur le fleuve Douro dans le Nord du pays, ou en 2004 à l'occasion du championnat d'Europe de football organisé au Portugal où des équipes de secours avaient été appelées à titre préventif.

Enfin, depuis 1999, **la prévention contre les risques naturels et la gestion des catastrophes d'origine sismique**, auxquelles les régions de Lisbonne et de Porto sont sujettes, **sont également devenues un sujet important de coopération.** Les deux pays ont ainsi participé à des exercices européens en 2008 (programme FIRE 5 organisé au Portugal) ou plus récemment en 2012 (exercice EU RICHTER organisé par la France à la frontière franco-espagnole). Ces exercices, en situation réelle, ont permis **d'insister sur le concept d'assistance mutuelle européenne et la nécessité de développer cette solidarité.**

B. LA COOPÉRATION FRANCO-LUXEMBOURGEOISE

Les relations entre la France et le Luxembourg, **anciennes et régulières**, reposent sur l'accord portant sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et luxembourgeois, signé en 1962 et modifié en 1988 par avenant sous forme d'échanges de lettres.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹, **des aides ponctuelles sont régulièrement apportées au niveau local, de part et d'autre de la frontière, mais ne s'appuient parfois sur aucun fondement juridique.** Cette assistance opérationnelle a ainsi été mise en œuvre :

¹ En réponse au questionnaire écrit de votre rapporteur.

- en 1999 après les tempêtes qui ont touché la France ; la Cegedel, compagnie d'électricité du Luxembourg, a participé à la reconstruction du réseau français d'électricité par l'acheminement de groupes électrogènes ;

- en 2007 dans le cadre d'une recherche de personnes disparues à proximité d'un barrage au Luxembourg ; une quinzaine de sapeurs-pompiers français ont renforcé l'équipe de plongeurs luxembourgeois ;

- en 2006 et 2017 à l'occasion des accidents ferroviaires de Zoufftgen et Dudelange ; des équipes françaises spécialisées en désincarcération se sont rendues sur place, accompagnées de médecins urgentistes, de sapeurs-pompiers et de gendarmes.

La coopération s'organise aussi autour d'actions de formation – par exemple, à destination des brigades cynophiles luxembourgeoises – **et d'exercices en commun sur différents thèmes** : la lutte contre les feux de forêt (dans les Bouches-du-Rhône en 2004), la gestion d'une catastrophe chimique (à Esch-sur-Alzette, près de la frontière avec la France, en 2007), la décontamination (à Luxembourg en 2010) ou encore la gestion d'un séisme et d'un tsunami de grande ampleur (dans les Antilles françaises en mars dernier).

Enfin, la France et le Luxembourg participent parfois à des missions conjointes, comme lors de l'épidémie Ebola où les deux pays étaient engagés dans une opération d'évacuation des ressortissants européens de la Guinée vers l'Espagne.

II. DES ACCORDS NÉCESSAIRES POUR RENFORCER ET PÉRENNISER LES COOPÉRATIONS BILATÉRALES

A. L'APPORT DE LA VOIE CONVENTIONNELLE

La voie conventionnelle permet à la fois de mettre en exergue la vigueur de la coopération entre deux pays signataires et de **donner un cadre juridique solide et incontestable en vue du développement de leurs relations bilatérales**, en particulier sur les aspects statutaires et financiers.

Dans le cas présent, les accords contribuent à **sécuriser l'action des équipes de secours** et à **écarter les risques contentieux en cas de dommages subis ou causés par ces équipes** sur les biens et les personnes.

Par conséquent, **cette voie est de nature à pérenniser la coopération** au-delà des aspects ne requérant pas de cadre légal ou réglementaire, en garantissant aux partenaires une **lisibilité quant aux règles de sa mise en œuvre** – qui n'ont plus à être fixées avant chaque action de coopération ou demande d'assistance opérationnelle.

B. L'ACCORD AVEC LE PORTUGAL

Aucun texte de nature législative ou réglementaire ne régit actuellement la coopération entre la France et le Portugal. Pour y remédier, des négociations ont été entreprises en 2007, à l'initiative de la DGSCGC, et ont permis d'aboutir à un **accord encadrant l'ensemble des domaines de la coopération mise en œuvre à ce jour** : l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle – en particulier pour lutter contre les feux de forêt –, la formation des personnels de la sécurité civile et les échanges d'experts.

C. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG

L'accord du 10 décembre 1962 modifié, toujours en vigueur, ne porte que sur l'assistance mutuelle en cas d'accident grave ou de sinistre important, y compris d'origine nucléaire, survenant à proximité de la frontière franco-luxembourgeoise. Les deux États ont ainsi souhaité **remplacer ce traité, au champ d'application restreint, par un instrument tenant compte des évolutions apportées à leur collaboration** et la couvrant dans son ensemble. Des négociations ont été lancées à cet effet en mai 2013, et ont abouti à ce texte, qui introduit plusieurs nouveautés :

- l'utilisation d'aéronefs dans le cadre des opérations de secours ;
- les conditions de l'indemnisation des dommages ;
- la formation et l'échange d'experts ;
- l'échange et la publication d'informations.

Eu égard à la proximité du Grand-Duché avec la zone de défense et de sécurité Est – dont le rôle n'a cessé de croître dans le cadre de la coopération entre les deux pays –, **une disposition confie au préfet de zone et aux préfets des départements frontaliers la compétence d'adopter les arrangements d'exécution nécessaires** à l'application de la convention (*cf. infra*).

D. DES ACCORDS QUI RÉPONDENT AUX INTÉRÊTS FRANÇAIS

La DGSCGC poursuit une stratégie de développement des coopérations opérationnelles et institutionnelles visant à **optimiser la dépense publique en profitant des synergies dégagées**. À cet égard, plusieurs axes de coopération ont été privilégiés : la protection des citoyens et des intérêts français à l'étranger en cas de catastrophe (qui a des incidences sur notre économie), la défense du modèle français de sécurité civile associant professionnels et volontaires (menacé par la circulaire européenne sur le temps de travail) et la coopération technique en matière de secours à personne (principalement au travers de la formation des sauveteurs et des échanges d'expérience et d'expertise).

Les présents traités permettront à nos services de secours, ainsi qu'à ceux de nos partenaires, de **mutualiser leurs actions en partageant leurs savoir-faire respectifs**, comme par exemple :

- s'agissant de la France, dans les domaines de la lutte contre les feux de forêt, du sauvetage et du déblaiement, et de la construction de salles opérationnelles ;

- l'alerte précoce de tsunamis, dont le dispositif est développé au Portugal ;

- dans le domaine de la communication de crise par liaisons satellites, des systèmes d'informations géographiques¹ et dans celui de l'évacuation médicale aérienne (module « Medevac »), pour ce qui concerne le Luxembourg.

Enfin, **la formation des officiers portugais et luxembourgeois est dispensée en France**, à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) située à Aix-en-Provence. Ce mode de coopération permet de **diffuser et de promouvoir la doctrine française en matière de sécurité civile**, qui se traduit bien souvent, dans le cadre des décisions prises à l'échelle européenne, par l'adoption de positions communes. De plus, **cette coopération est source de retombées économiques** puisque nos partenaires investissent principalement dans les équipements français sur lesquels ils ont été formés.

¹ Ces compétences sont précieuses en vue de la création d'une base de données commune sur les risques en zone frontalière, qui rendrait plus efficace l'action des services opérationnels en matière de gestion des crises – aussi bien dans les phases de préparation et de planification que dans la conduite.

SECONDE PARTIE : DES STIPULATIONS CONFORMES À LA PRATIQUE CONVENTIONNELLE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

Les deux accords, qui comprennent chacun vingt-trois articles, **présentent de nombreuses similitudes**. L'accord avec le Luxembourg se distingue toutefois par **des stipulations propres à sa situation géographique** : sa frontière commune avec la France et sa proximité avec la centrale nucléaire de Cottenom située en Moselle, à une vingtaine de kilomètres du Grand-Duché.

I. LE CADRE GÉNÉRAL DES ACCORDS

Les articles premiers précisent **l'objet des accords**, qui porte sur les **conditions de mise en œuvre de l'assistance volontaire et réciproque** en cas de catastrophes ou d'accidents graves, la coopération en matière de **prévision et de prévention des risques naturels et technologiques**, et la **formation des personnels** de sécurité civile.

L'assistance mutuelle consiste en « *l'envoi d'équipes de secours, la fourniture de matériels ou la transmission d'informations* ». Elle peut être sollicitée par le ministère de l'intérieur de l'une des Parties, désignés aux articles 3 comme autorités compétentes, ou, dans le cadre de l'accord avec le Luxembourg, par la voie diplomatique.

Les articles 2 définissent quant à eux les termes et expressions utilisés dans les présents accords.

II. LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

A. L'ACCORD AVEC LE PORTUGAL

L'article 4 détermine **le champ de la coopération**, que les autorités françaises et portugaises entendent développer au travers de :

- « *l'étude de problèmes d'intérêt commun* » relatifs à la prévision, la prévention, l'évaluation et la gestion des situations de catastrophe ;
- l'échange d'informations et d'expertise dans le domaine de la sécurité civile, notamment à l'occasion de réunions et de séminaires organisés sur ce thème ;

- la formation des acteurs de la sécurité civile et l'organisation d'exercices communs.

L'article 5 précise **la nature de la coopération en matière de formation**, qui peut s'exercer, selon le besoin exprimé, par l'envoi de stagiaires ou de formateurs dans l'autre État. Des spécialistes peuvent être désignés pour dispenser des actions de formation nécessitant des compétences particulières.

La définition du contenu et des modalités de la coopération relèvent de la compétence de la commission mixte (cf. infra).

B. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG

Les domaines de la coopération franco-luxembourgeoise couverts par l'accord sont fixés à l'article 4. Ils portent sur :

- « **la prévision et la prévention des risques naturels et technologiques majeurs** » et, le cas échéant, « *la protection et la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement* » qui se trouveraient menacés par une catastrophe de grande ampleur ;

- « *l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves* », d'un côté comme de l'autre de la frontière ;

- la formation des personnels de la protection et de la sécurité civiles.

L'article 5 indique les différentes formes que peut revêtir la coopération en matière de prévision, de prévention et d'assistance. Il peut s'agir :

- de l'« *étude de problèmes d'intérêts communs* » visant à prévoir, prévenir, évaluer et gérer des situations d'urgence ;

- de l'échange d'informations et d'expertise ;

- d'une assistance pour l'organisation des services de protection et de sécurité civiles, ainsi que pour l'élaboration de textes dans ce domaine ;

- de la formation des personnels.

Pour mémoire, l'accord adopté en 1962 portait sur l'assistance mutuelle en cas d'accident grave ou de sinistre important survenant à proximité de la frontière. L'avenant à la convention, signé en 1988, avait étendu son objet aux accidents nucléaires et aux situations d'urgence radiologique. **Le champ du nouvel accord est donc plus large que le précédent.**

III. L'ASSISTANCE MUTUELLE EN CAS DE CATASTROPHE OU D'ACCIDENT GRAVE

A. LA DEMANDE D'ASSISTANCE

Les articles 6 instaurent une **procédure de demande d'assistance en cas de situation d'urgence ou d'accident grave**. Ils disposent que la Partie requérante¹ doit saisir l'autre Partie d'une demande officielle, adressée par son ministère de l'intérieur à son homologue, qui précisera la nature de la catastrophe et donnera une première estimation de son ampleur et des besoins d'aide. **Ces besoins peuvent porter sur une expertise technique ou un renforcement des moyens de secours**, tant humains que matériels.

Si elle est exprimée oralement, cette demande doit être confirmée par écrit dans les meilleurs délais. **La Partie requise² a toute latitude pour accepter ou non d'apporter l'aide demandée**, notamment au regard des risques encourus et de la disponibilité de ses équipes de secours. Elle est tenue d'informer, dans les plus brefs délais, la Partie requérante de la suite réservée à sa demande ; **en cas d'accord, la Partie requise apportera des précisions sur la nature de l'assistance accordée et des moyens dépêchés sur place** (composition des équipes d'assistance, spécialités, équipements emportés, etc.), ainsi que leurs conditions d'acheminement afin de faciliter leur entrée sur le territoire.

L'accord avec le Portugal désigne de manière explicite les autorités compétentes pour la demande et le déclenchement des mesures de secours. Il s'agit, pour la Partie française, de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur, et pour la Partie portugaise, de l'Autorité nationale de protection civile du ministère de l'administration interne.

B. LA NATURE DE L'ASSISTANCE

L'article 8 de l'accord avec le Portugal établit **la nature et les modalités de l'assistance fournie**. Elle se traduit par **l'envoi d'équipes**, munies du matériel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions et spécialisées, entre autres, dans la lutte contre les incendies ou les dangers nucléaires et chimiques, le secourisme ou encore le déblaiement. Leur arrivée sur les lieux de la catastrophe peut être précédée par une mission de reconnaissance et d'évaluation.

L'article 14 de l'accord avec le Luxembourg traite, lui, plus spécifiquement des modalités d'assistance **« en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ayant des conséquences**

¹ C'est-à-dire le pays qui sollicite l'assistance.

² C'est-à-dire le pays qui reçoit la demande d'assistance.

transfrontalières ». Face à un tel évènement, **les Parties s'engagent à se porter assistance dans la limite de leurs capacités, notamment budgétaires**. Cette assistance s'étend à l'accueil des personnes touchées ou menacées par la catastrophe, dans des conditions arrêtées par les autorités compétentes après concertation. Cet accueil ne fait l'objet d'**aucune contrepartie financière**.

C. LA DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SECOURS

La direction des opérations de secours incombe aux autorités de la Partie requérante, qui donnent toutes les instructions nécessaires aux équipes d'assistance de l'autre Partie, au besoin avec l'aide d'un interprète (article 9 de l'accord avec le Portugal et article 8 de l'accord avec le Luxembourg). Ces équipes interviennent **sans restriction dans la zone qui leur est confiée** et restent **sous l'autorité de leurs responsables**.

D. LE PASSAGE DES ÉQUIPES DE SECOURS ET DE LEURS MOYENS AUX FRONTIÈRES

Afin de faciliter le passage des frontières, chaque membre des équipes d'assistance doit être porteur d'un « **document de voyage** » **en cours de validité** ainsi qu'en disposent l'article 10 de l'accord avec le Portugal et l'article 9 de l'accord avec le Luxembourg. Pendant toute la durée de leur intervention, ils pourront séjourner **sans visa ni autorisation de séjour** sur le territoire de la Partie requérante, dont ils respecteront la législation.

Les responsables des équipes d'assistance devront quant à eux se munir d'une **attestation**, délivrée par l'autorité dont ils relèvent, faisant mention de la **nature de la mission** et de la **composition de leurs équipes**. Aucune arme, munition ou explosif ne pourront être introduits sur le territoire de l'autre Partie à l'occasion de la mission.

En outre, comme le précisent l'article 11 de l'accord avec le Portugal et l'article 10 de l'accord avec le Luxembourg, les responsables des équipes d'assistance doivent être munis d'un **état sommaire des équipements et moyens de secours** emportés et indispensables à l'exercice de leur intervention. Cet état doit être attesté par leurs autorités, sauf en cas d'urgence. Si ces équipements et moyens ne sont pas utilisés, ils devront être réacheminés vers le territoire d'origine ; en cas d'impossibilité, la Partie requise ainsi que les douanes de la Partie requérante doivent en être avisées. S'agissant de la dotation médicamenteuse, la Partie requise pourra emporter avec elle des substances classées comme stupéfiants et psychotropes afin de répondre à des besoins de grande urgence, qu'elle pourra utiliser suivant sa propre législation. Des contrôles peuvent néanmoins être effectués par la Partie requérante.

Enfin, **l'utilisation des aéronefs** est prévue et encadrée par les articles 7. L'intention de faire appel à ces appareils doit être portée sans délai à la connaissance de la Partie requise qui, en cas d'accord, doit **transmettre le plan de vol** à la Partie requérante. Le cas échéant, les législations nationales relatives à la circulation aérienne s'appliquent.

E. LES CONDITIONS DE L'ASSISTANCE ET DU DÉSENGAGEMENT DES MOYENS

Aux termes de l'article 12 de l'accord avec le Portugal et de l'article 11 de l'accord avec le Luxembourg, **la Partie requérante prend en charge, pendant toute la durée de la mission, le logement, les repas, voire les soins médicaux** dispensés aux équipes d'assistance, ainsi que **le ravitaillement des aéronefs** en cas de besoin. Les frais d'assurance sont en revanche supportés par la Partie dont dépendent les équipes.

À tout moment, la demande d'assistance peut être annulée. Dans ce cas, la Partie requise peut demander le remboursement immédiat des frais qu'elle a déjà engagés.

Les articles 13, qui régissent les modalités de désengagement des moyens, stipulent que la Partie requérante remet à disposition, en fin de mission, les moyens prêtés par l'autre Partie, dont elle en informe les autorités compétentes.

La Partie requise peut décider d'interrompre la mise à disposition de ses moyens en cours de mission ; pour ce faire, elle informe par écrit la Partie requérante de sa décision, qui entre alors immédiatement en application et ne peut être contestée.

Si la mission a consisté en l'élimination d'une situation d'urgence, la Partie requérante adressera à l'autre Partie un compte rendu des opérations de secours. À l'inverse, si la Partie requise a été sollicitée pour une mission d'expertise, elle communiquera son rapport dans les plus brefs délais.

IV. LES DISPOSITIONS COMMUNES

A. LES COMMISSIONS MIXTES

La constitution de commissions mixtes et les modalités d'échange et de diffusion d'informations sont prévues aux articles 14 et 17 de l'accord avec le Portugal, et 15, 16 et 18 de l'accord avec le Luxembourg.

Les commissions mixtes, composées de représentants des ministères de l'intérieur des deux pays - et plus précisément, s'agissant de la Partie française, de personnels de la DGSCGC -, **sont chargées de proposer et de mettre en œuvre toute action relevant de la coopération** entre les services

de prévention, de protection et de secours. Elles émettent en outre des avis sur les affaires soumises par l'une des Parties et favorise les échanges d'information et d'expérience dans le cadre de réunions régulières. Sauf exception législative ou réglementaire, **les informations obtenues** dans le cadre de l'application des présents traités **peuvent être publiées**.

B. LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DE L'ASSISTANCE ET DE LA COOPÉRATION

Comme énoncé aux articles 15 et 16 de l'accord avec le Portugal, et 12 et 19 de l'accord avec le Luxembourg, **la coopération et l'assistance sont mises en œuvre dans la limite des budgets** des administrations concernées. Il est entendu que **chaque Partie finance les actions de formation, les échanges d'expertise et les exercices communs dont elle a l'initiative**.

L'étude d'impact estime le budget consacré à ces deux coopérations bilatérales à quelques milliers d'euros - 10 000 euros par an tout au plus. L'entrée en vigueur des accords n'aurait, *a priori*, aucune incidence sur ce montant.

En cas de perte ou de dommages corporels ou matériels subis au cours d'une mission, **les Parties renoncent à toute demande d'indemnisation de leurs préjudices**. En revanche, la Partie requérante s'engage à indemniser les personnes physiques et morales pour tout préjudice causé sur son territoire par un membre du personnel de la Partie requise ; toutefois, si ces dommages, volontaires, ne sont pas justifiés par l'accomplissement de la mission, la Partie requérante peut demander à l'autre Partie le remboursement des frais.

C. LE CAS SPÉCIFIQUE DU LUXEMBOURG : LES COMPÉTENCES DU PRÉFET DE ZONE ET DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENTS

En application de l'article 17 de l'accord franco-luxembourgeois, le **préfet de la zone** de défense et de sécurité Est et les **préfets des départements** frontaliers - la Moselle et la Meurthe-et-Moselle - **peuvent conclure avec le ministre de l'intérieur luxembourgeois « les arrangements particuliers nécessaires à l'application du présent Accord dans la zone frontalière »**.

Répondant aux questions de votre rapporteur, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indique que la Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise pour le renforcement de la coopération transfrontalière a **d'ores et déjà identifié plusieurs sujets pouvant nécessiter l'adoption d'un arrangement particulier** afin de préciser :

- les **modalités de coordination des centres de gestion des crises** et des moyens de secours à l'occasion d'évènements graves ;

- les conditions de transmission d'informations visant à **favoriser l'interopérabilité entre services de secours** et à faciliter la coopération en cas d'engagement conjoint (protocole de partage de réseaux et de compatibilité entre les réseaux de transmission transnationaux) ;

- les **conditions d'intervention des hélicoptères de secours français** en territoire luxembourgeois ;

- les modalités de coopération en matière de **formation des sapeurs-pompiers luxembourgeois** (et en particulier les **officiers** et les unités spéciales) ;

- les **modalités financières des exercices communs** de sécurité civile.

V. LES DISPOSITIONS FINALES

Les derniers articles¹ traitent, de manière classique, de règlement des différends et d'entrée en vigueur, de durée et de dénonciation des instruments. Ils précisent également que les stipulations de ces accords sont sans préjudice des droits et obligations des Parties résultant d'autres conventions internationales.

L'adoption du projet de loi **abrogerait l'accord conclu en 1962 avec le Grand-Duché de Luxembourg** et amendé en 1988.

En son article 21, l'accord avec le Portugal prévoit la possibilité d'amendement à la demande des Parties – comme le permet le droit des traités, même sans disposition explicite. Si les dispositions de l'accord portant amendement relèvent de l'article 53 de la Constitution, il devra être soumis au Parlement pour ratification.

Enfin, l'article 23 de l'accord précité charge la Partie française de la procédure d'enregistrement auprès du secrétariat de l'Organisation des Nations unies.

¹ Articles 18 à 23 de l'accord avec le Portugal et 20 à 23 de l'accord avec le Luxembourg.

CONCLUSION

Après un examen attentif de ses stipulations, **la commission a adopté ce projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles.**

Ces traités contribueront à **développer les liens bilatéraux** que la France a noués avec ses deux partenaires européens dans ce domaine, jusqu'à présent entretenus sur la base de fondements juridiques fragiles voire inexistants.

Au-delà de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou technologique, ces accords permettront notamment d'encadrer les mécanismes de formation des acteurs de la protection et de la sécurité civiles, et de nourrir les échanges d'informations et d'expériences afin de mieux anticiper, prévenir et gérer les situations graves.

Dans l'ensemble, les stipulations qui nous sont soumises ici appellent peu de remarques, dans la mesure où elles correspondent à la pratique conventionnelle française en la matière et qu'elles sont sans incidence sur le droit interne ou européen.

Le Luxembourg a accompli les formalités prévues par son droit interne pour l'entrée en vigueur de l'accord. Le Portugal n'a en revanche pas fait connaître l'état d'avancement de son processus de ratification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Paul Fournier sur le projet de loi n° 467 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles.

À l'issue de cette présentation, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, à l'unanimité et sans modification, le rapport et le projet de loi précité.

ANNEXE : L'ORGANISATION DES STRUCTURES INTERVENANT DANS LES DOMAINES DE LA PROTECTION ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Éléments transmis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

I. EN FRANCE

En France, les missions de prévention et de protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les catastrophes naturelles ou anthropiques – c'est-à-dire qui résultent de l'intervention de l'homme – ainsi que l'alerte et l'information des populations sont assurées :

- **au niveau national**, par le ministère de l'intérieur par l'intermédiaire de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) ;

- **au niveau zonal**, par les préfets de zone et leurs états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité (EMIZD) ;

- **au niveau départemental**, par les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) au sein des préfetures et par les services départementaux d'incendie et de secours¹ (SDIS).

Placée sous l'autorité d'un préfet, la DGSCGC compte dans ses rangs 2 500 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites. Elle s'articule autour de quatre pôles de compétences : les sapeurs-pompiers et autres acteurs du secours, les moyens opérationnels nationaux, la planification et la gestion des crises, l'administration et la logistique. La DGSCGC apporte son soutien au quotidien à l'action locale des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfetures et des mairies.

Il convient de rappeler que l'ensemble des services de l'État contribuent, à titre complémentaire et dans leurs domaines d'attributions respectifs, à cette mission de protection des populations et de secours aux personnes. C'est notamment le cas des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale qui interviennent, au titre de leurs responsabilités en matière de police administrative, en soutien des services de secours (notamment pour la gestion des aspects sécuritaires et judiciaires de tels événements). L'action des services spécialisés s'inscrit par ailleurs

¹ *Établissements publics à caractère administratif placés sous l'autorité opérationnelle des préfets mais dont la gestion administrative et financière incombe à un conseil d'administration représentant les collectivités territoriales.*

dans une logique de cohérence interministérielle, associant – sous l’égide de la DGSCGC – l’ensemble des départements ministériels contribuant à l’efficacité de l’action de l’État en matière de sécurité civile (défense, santé, environnement et transports).

Enfin, lors de catastrophes naturelles ou d’accidents industriels ou technologiques affectant un autre État, la DGSCGC peut apporter, à la demande de ce dernier et en liaison avec le ministère de l’Europe et des affaires étrangères, une assistance adaptée aux besoins opérationnels identifiés.

II. AU PORTUGAL

L’Autorité nationale de protection civile (ANPC), structure placée sous la tutelle du ministre de l’administration interne, est chargée de coordonner les services de protection civile portugais. Créée par le décret-loi n° 203/2006 du 27 octobre 2006, elle a remplacé le Service national des incendies et de la protection civile (qui avait lui-même résulté de la fusion du Service national de protection civile, du Service national des sapeurs-pompiers et du Comité national spécialisé des feux de forêts) et a vu ses missions s’élargir avec la suppression du Conseil national de la planification civile d’urgence (CNPCE) en 2012 et celle de l’Entreprise des moyens aériens (EMA) en 2014. Le Portugal a ainsi souhaité réorganiser ses services opérationnels afin d’améliorer le service rendu à l’usager et être plus efficient.

Au niveau local, une loi organique de 2013 a créé cinq groupements de districts d’opérations de secours pour garantir une meilleure efficacité opérationnelle, en réponse aux situations d’urgence de grande ampleur. Ces groupements (Nord, Centre Nord, Centre Sud, Sud et Algarve) ont remplacé les anciens commandements de districts (18). Chaque groupement est dirigé par un commandant opérationnel qui fait le lien avec le commandant opérationnel national. Ces changements renforcent le « Système intégré des opérations de protection et de secours » (SIOPS) et permettent de générer des effets de rationalisation et de synergie dans les capacités de coordination et de contrôle des services locaux.

III. AU LUXEMBOURG

Une réorganisation importante des services de sécurité civile luxembourgeois a débuté en 2004, avec le regroupement de l’ensemble des services de secours luxembourgeois (Service national de la protection civile et Service d’incendie et de sauvetage communaux) en une seule entité : l’Administration des services de secours.

Au niveau local, les services de secours luxembourgeois sont constitués des services ambulanciers, des brigades de sauveteurs regroupés

au sein des centres de secours, ainsi que des services d'incendie et de sauvetage communaux ; ils se composent principalement de volontaires. Par ailleurs, les groupes spéciaux peuvent intervenir lors d'incidents et pour des missions plus spécifiques.

À terme, les services de l'État et des communes devraient être regroupés au sein d'une structure unique permettant une gestion intégrée des services de secours d'un point de vue opérationnel, technique, administratif et financier : le Corps grand-ducal d'incendie et de secours¹.

¹ Le projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours est en cours d'examen au Parlement (dossier parlementaire n° 6861 : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=6861>).

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ *Ministère de l'intérieur*

- **Philippe NARDIN**, contrôleur général de sapeurs-pompiers, adjoint au sous-directeur de l'action internationale, des ressources et de la stratégie à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
- **Aymeric PIGOT**, commandant de gendarmerie, chef du bureau des accords internationaux, direction de la coopération internationale
- **Florence CARTON**, rédacteur, bureau des accords internationaux, direction de la coopération internationale

➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **Sandrine BARBIER**, chef de la mission des accords et traités, direction des affaires juridiques
- **Luisa TERRANOVA**, rédactrice, mission des conventions et de l'entraide judiciaire