Le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) : pour une Union européenne de la santé plus solidaire

The Union's civil protection mechanism (UCPM) : for a more united European Health Union

Didier BLANC, *Professeur à l'Université Toulouse I Capitole, IRDEIC – Centre d'excellence Jean Monnet*

Cooperation – COVID-19 – Health – Integration – RescEU – Solidarity – Union Civil Protection Mechanism

The European Union try to promote solidarity in the field of civil protection by the coordination of Member States' actions. Since 2001 a Community Civil Protection Mechanism was established recast in 2007, while the Treaty of Lisbon provides for the first time a legal basis. Thus article 196 TFEU founds the Union Civil Protection Mechanism ('UCPM') governed by Decision 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013. The inedit experience of the COVID-19 pandemic has demonstrated that the Union and Member States need to be better prepared to respond to large-scale emergencies that impact several Member States simultaneously, and that the existing legal framework on health and civil protection should be reinforced. Regulation (EU) 2021/836 of 20 May 2021 amending decision 1313/2013/EU is a response to this preoccupation. Its purpose is to demonstrate that the Union mechanism is a visible expression of European health solidarity by going beyond the traditional framework of intergovernmental cooperation.

« Ils y furent petit à petit entraînés par la loi de l'action et de la réaction, qui ne joue pas qu'en mécanique rationnelle »*.

La rencontre entre la protection civile et la construction européenne, bien qu'ancienne¹, a pour résultat la création en 2013 d'un mécanisme de protection civile de l'Union (ci-après MPCU)

formé du triptyque commun en la matière : prévention, préparation et réaction². Œuvrant longtemps dans la discrétion³, ce mécanisme s'est dévoilé, sinon aux yeux du plus grand nombre, à

* P. NORD (A. BROUILLARD), *L'intoxication. Arme absolue de la guerre révolutionnaire*, Paris, Fayard, 1971, p. 414.

¹ Elle est inaugurée par la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 25 juin 1987, relative à la mise en place d'une coopération communautaire en matière de protection civile, *JOCE*, n° C 176 du 4 juillet 1987, p. 1.

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, *JOUE*, n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 924.

³ Pour une monographie tirant la protection civile de son relatif anonymat : F. PENVERNE, *L'Union européenne et la protection civile*, Rennes, Éditions Apogée, 2008.

tout le moins à ceux de la plupart des observateurs de la chose européenne comme l'ombre portée d'une crise sanitaire enjambant l'année 2020. Le règlement (UE) n° 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 par les modifications qu'il apporte à la décision fondatrice du MPCU en donne une récente autant qu'intéressante illustration⁴. Ce dévoilement et son déploiement érigent au rang d'axiome la célèbre formule de Jean MONNET : « *J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises* »⁵. Transformer les crises secouant les nations en autant de vertus européennes n'est pas le moindre des effets attachés à la construction du même nom. Si par le passé, les réponses apportées par les États ont pu sinon diverger, à tout le moins attester de difficultés dans leur coordination, les progrès de l'intégration précisément instruite des précédents témoignent d'une nécessaire solidarité⁶. Longtemps le terme n'avait guère pour illustration que la déclaration Schuman voyant « *une solidarité de fait* » naître de « *réalisations concrètes* » et le Préambule du traité de Paris (1951). De même, le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne n'accordait guère de place à la solidarité⁷. Plus présente au début des années 1970, la première manifestation d'importance de la solidarité tient dans le lancement d'une politique régionale, devenue à la faveur de l'Acte unique en 1986, politique de cohésion.

La santé, quant à elle, figure au rang des objectifs de l'Union européenne à partir du traité de Maastricht (1992)⁸ et bénéficie d'une base juridique renforcée à la suite du traité d'Amsterdam (1997). Celui de Lisbonne (2007) produit un double effet sur le sujet qui nous retient ici⁹. Il insère d'une part dans la Troisième partie

« Politiques et actions de l'Union », un titre XXIII relatif à la protection civile formé d'un article unique (art. 196 TFUE). Les mesures qu'il fonde sont adoptées conformément à la procédure législative ordinaire, laquelle fait du Parlement européen un co-législateur de l'Union tandis que le Conseil se prononce à la majorité qualifiée. D'autre part, il établit une typologie des compétences en vertu de laquelle la protection civile appartient à la catégorie des compétences complémentaires ou coordonnées conformément à l'article 6, f), TFUE. Suivant l'article 2, paragraphe 5, TFUE, les actes juridiquement contraignants adoptés en ces domaines « *ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». Cette habilitation, certes limitée, de l'Union à agir va de pair avec l'inscription à l'article 2 TUE de la solidarité comme caractérisant la société européenne tandis que son article 3 retient qu'elle gouverne ses relations externes.

Toutefois, les rédacteurs du traité n'ont pas voulu cantonner la solidarité dans un registre transversal et déclaratoire en insérant un article 222 TFUE donnant un tour opérationnel au principe. La clause de solidarité qu'il édicte s'inscrit dans le contexte douloureux des attaques terroristes perpétrées en Europe au début des années 2000. Ainsi, lors des travaux préparatoires menés dans le cadre de la Convention européenne, seule cette dimension fut d'abord envisagée puis élargie. Cette clause de solidarité stipule : « *L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine* ». Cette dernière précision est capitale dans la mesure où elle fonde l'expression d'une solidarité européenne dans une situation de crise sanitaire comme celle apparue au printemps 2020¹⁰. À l'issue de cette séquence, une triple rencontre s'opère entre la solidarité, la santé et la protection civile. Dans les États membres, cette relation est traditionnelle. Qualifier de publique la santé témoigne de la nécessaire solidarité qu'elle implique et inversement celle-ci passe par des considérations sanitaires¹¹. Dans l'Union européenne, la protection civile devient un instrument

⁴ JOUE, n° L 185, 26 mai 2021, p. 1.

⁵ *Mémoires*, Fayard, 1976, p. 488.

⁶ Sur les multiples manifestations de la solidarité : C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011.

⁷ Dans le Préambule du traité de Rome la trace de la solidarité n'était visible que comme marque des liens entre « *l'Europe et les pays d'outre-mer* ».

⁸ Le Préambule du TUE énonce fortement depuis : « *Désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions* ».

⁹ Sur l'identification de la solidarité dans les divers traités communautaires et de l'Union : M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-THERON (dir.), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Toulouse, PUSST, 2009, spéc. pp. 155-172.

¹⁰ V. « Partie I – Le coronavirus face au droit de l'Union européenne », *cette revue*, 2020, n°s 1 et 2.

¹¹ Au point d'exercer une influence quant à la structure gouvernementale en France où figure un ministère des Solidarités et de la Santé.

de solidarité pouvant être mis au service de la santé.

Néanmoins, la relation entre les trois est davantage subie que choisie. En témoigne leur inscription séparée dans les traités. La santé bénéficie d'un fondement opérationnel depuis le traité d'Amsterdam, alors que solidarité et protection civile ne sont liées qu'à la faveur du traité de Lisbonne. En outre, la protection civile et la solidarité possèdent une dimension externe qui fait pour l'essentiel défaut à la santé. Simultanément, la protection civile est avant tout envisagée au tournant des années 2010 en vue d'une réaction aux catastrophes naturelles « *qui se produisent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE* »¹², la santé n'apparaît qu'en arrière-plan. En d'autres termes, si une forte proximité existe entre la solidarité et la santé, entre la solidarité et la protection civile, elle n'est pas immédiatement sensible à l'échelle européenne. Elle prend du relief dans notre situation épidémique, plaçant la protection civile au croisement de préoccupations sanitaires éprouvées et de l'expression d'une solidarité européenne renouvelée. La diffusion du Sars-Cov-2 et la propagation de la maladie du Covid-19 ont mis en lumière les instruments de la protection civile de l'Union. Ce dévoilement au prisme de la crise sanitaire (I) s'accompagne d'un dépassement incarné par le règlement relatif au MPCU du 20 mai 2021 (II).

I. Le dévoilement du MPCU au prisme de la rencontre entre solidarité et crise sanitaire

Si un déclenchement des capacités de la protection civile, nécessairement réactive, est une chose, l'anticipation quant à des dispositifs adaptés en est une autre. Or, c'est sur le mode de la première plus que de la seconde que la protection civile s'adosse progressivement à la solidarité européenne à la manière d'un contrefort de 1987 à 2007 (A). Une même observation permet d'explicitier le glissement sanitaire de la protection civile de 2007 à 2019 (B).

¹² « Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire », COM(2010) 600 final du 26 octobre 2010, p. 6.

A. L'adossement progressif de la protection civile à la solidarité (1987-2007)

La protection civile devient une préoccupation partagée par les États membres illustrant moins une solidarité que participant du dessein d'une Europe des citoyens¹³. C'est ainsi que leurs représentants gouvernementaux se disent « *convaincus qu'une initiative dans le domaine de la protection civile servirait directement la protection du citoyen européen et favoriserait la réalisation de l'Europe des citoyens* »¹⁴. Pour autant, elle ne figure pas au premier rang des domaines y donnant corps. Si le Conseil européen de La Haye des 26 et 27 juin 1986 attire l'attention du Conseil des ministres sur la nécessité d'accélérer l'avancement de ses travaux en la matière, il ne mentionne pas explicitement la protection civile à la différence d'autres aspects de la citoyenneté comme le droit de séjour ou la reconnaissance mutuelle des diplômes. Mal portée sous les fonts baptismaux d'une citoyenneté européenne en devenir, la protection civile n'apparaît pas immédiatement comme en relevant. Cette absence est crûment soulignée par la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en avril 1986, contemporaine de la ratification de l'Acte unique européen ; la réaction en chaîne venue, le temps de l'action demeure suspendu.

En 1989, la Commission présente une communication sur la coopération communautaire en matière de protection civile encadrée par plusieurs résolutions du Conseil¹⁵. Ces deux institutions se rejoignent sur la pertinence d'une coopération assurant la mutualisation des moyens, de la formation et des savoir-faire et retiennent le cas échéant la mise en œuvre d'actions concertées entre les États. Coopération et compétences nationales encadrent les réflexions. Elles demeurent en l'état pendant une dizaine d'années en dépit du traité de Maastricht¹⁶ et de la

¹³ V. Rapport du comité pour l'Europe des citoyens remis au Conseil européen de Milan (Milan, 28-29 juin 1985), *Bull. CE*, supp. n° 7/85.

¹⁴ Résolution précitée du 25 juin 1987.

¹⁵ Résolution du 13 février 1989 relative aux nouveaux développements de la coopération communautaire en matière de protection civile (*JOCE*, n° C 44 du 23 février 1989, p. 3), résolution du 23 novembre 1990 relative à la coopération communautaire en matière de protection civile (*JOCE*, n° C 315 du 14 décembre 1990, p. 13) et résolution du 23 novembre 1990 relative à l'amélioration de l'assistance mutuelle entre États membres en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine (*ibid.*, p. 3).

¹⁶ L'article 3, t), CE prévoyait que l'action de la Communauté comporte dans les conditions prévues par le traité « *des mesures dans les domaines de l'énergie, de la protection civile et du tourisme* ».

déclaration (n° 1) mentionnant en annexe que la question de l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne de titres relatifs à la protection civile, à l'énergie et au tourisme « sera examinée, conformément à la procédure prévue à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, sur la base d'un rapport que la Commission soumettra au Conseil au plus tard en 1996 ». Contrairement à ces attentes, le traité d'Amsterdam n'insère aucun titre, entre-temps le Conseil se limite à rappeler les initiatives envisagées¹⁷. C'est à la fin de l'année 1997 que prend forme le premier programme d'action communautaire en faveur de la protection civile destiné « à la protection des personnes, de l'environnement et des biens en cas de catastrophe naturelle ou technologique »¹⁸. Dépourvu de toute base juridique spécifique, ce programme repose sur l'ex-article 235 CE (art. 352 TFUE) permettant, sous réserve de l'unanimité des membres du Conseil, l'exercice de compétences nécessaires pour atteindre les objectifs communautaires. Sans qu'il s'agisse d'une vérité absolue, le recours à cette clause de flexibilité pour fonder l'exercice de telles ou telles compétences se traduit par son inscription dans les traités à la faveur de leur révision la plus proche¹⁹. Rien de comparable ici, témoignant en cela, après le silence du traité d'Amsterdam, des réticences de certains États quant à la reconnaissance d'un titre européen à agir. Exprimées dès le début des années 2000, elles tracent pour l'essentiel une ligne de fracture entre le nord et le sud de l'Europe²⁰.

2001 est une date axiale dans l'histoire de la construction européenne, en réaction aux attentats frappant les États-Unis, les autorités européennes se sont engagées dans des directions

jusque-là peu ou pas explorées. La protection civile compte au rang de celles-ci, après que le terrain ait été préparé deux ans plus tôt, en 1999, « année de tous les dangers en Europe »²¹. Le terreau sur lequel est appelée à prospérer la protection civile est désormais fertile. En atteste la volonté exprimée par le Conseil européen de Gand du 19 octobre 2001 à l'encontre du Conseil et de la Commission, leur demandant « de préparer un programme visant à améliorer la coopération entre les États membres en matière d'évaluation des risques, d'alerte et d'intervention, de stockage des moyens, et dans le domaine de la recherche (...). La désignation d'un coordinateur européen pour des actions de protection civile fera partie de ce programme ». Ce desiderata est immédiatement concrétisé par la création du premier mécanisme communautaire (*Monitoring and Information Centre* : MIC) conformément à la décision du Conseil du 23 octobre 2001. Sa mission vise principalement à assurer la coopération des secours relevant de la protection civile. Sa compétence matérielle est largement définie puisque sont concernés « les cas d'urgence majeure survenant ou menaçant de survenir et pouvant nécessiter une réaction d'urgence »²². De même, sur un plan territorial, le MIC est susceptible d'intervenir non seulement dans les territoires des États membres de l'Union mais aussi dans les pays tiers. Cette projection externe sera maintenue dans les dispositifs successifs. Ainsi, c'est à l'aune de cette atteinte à la sécurité mondiale que la protection civile s'adosse à la solidarité européenne.

Également, en vertu de l'ajustement des compétences permis par le traité, la décision fondatrice du 23 octobre 2001 fait l'objet d'une réforme en 2007 à la suite du tsunami ayant frappé l'Asie du sud-est en décembre 2004. Les catastrophes naturelles s'ajoutant à celles d'origine humaine, le dispositif gagne en sophistication, comme l'illustre « le développement d'une capacité de réaction rapide européenne fondée sur les modules de protection civile des États membres »²³. Ce

¹⁷ V. la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 31 octobre 1994 relative au renforcement de la coopération communautaire en matière de protection civile, *JOCE*, n° C 313 du 10 novembre 1994, p. 1.

¹⁸ Décision du Conseil du 19 décembre 1997, *JOCE*, n° L 8 du 14 janvier 1998, p. 20. Prévu pour deux ans, ce programme sera renouvelé de 2000 à 2004 (décision du Conseil, du 9 décembre 1999, *JOCE*, n° L 327 du 21 décembre 1999, p. 53), puis prorogé de deux ans (décision du Conseil du 20 décembre 2004, *JOCE*, n° L 6 du 8 janvier 2005, p. 7). L'ouverture des crédits est faible : 7,5 millions d'euros pour la période (2000-2004) et 4,8 millions d'euros pour la suivante.

¹⁹ L'environnement, la protection des consommateurs ou encore la politique régionale en sont l'illustration.

²⁰ Rapport d'information n° 237 (2005-2006) fait nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'action communautaire en matière de protection civile, présenté par P. GIROD, 3 mars 2006, pp. 15-16.

²¹ P. NARDIN, « Union européenne et protection civile », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 258.

²² Article 1^{er} de la décision 2001/792/CE instituant un mécanisme communautaire de protection civile, *JOCE*, n° L 297 du 15 novembre 2001, p. 7.

²³ Décision 2007/779/CE Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, *JOUE*, n° L 314 du 1^{er} décembre 2007, p. 9.

mécanisme est assorti d'un instrument financier pour la protection civile dont la création procède de l'expiration du programme d'action communautaire²⁴. Si une force européenne de protection civile permanente a été envisagée par la Commission²⁵, elle y a renoncé après consultation des parties intéressées. Cette idée bénéficie à nouveau de circonstances favorables en raison de la crise sanitaire de 2020-2021, elle n'est pas pour autant réapparue, cette prudence de la Commission procède des résistances nationales.

Au terme de ces vingt ans (1987-2007), la protection civile est devenue par la petite porte de la clause de flexibilité une compétence de l'Union progressivement marquée du sceau de la solidarité entre États membres. Son apparition puis sa consolidation dévoilent les mêmes ressorts d'une « Europe à réaction »²⁶, avançant sur la voie de la coopération, voire de l'intégration, sous la pression des contingences.

B. Le glissement sanitaire de la protection civile européenne (2007-2019)

À partir de 2001, les réserves et réticences étatiques à inscrire la protection civile dans le droit primaire s'estompent. Dans le prolongement des réflexions conduites par la Convention européenne et menées en l'occurrence par M. BARNIER²⁷, l'article 196 TFUE reprend en l'adaptant l'énoncé du traité établissant une Constitution pour l'Europe²⁸. Lu à l'aune de l'article 222 TFUE relatif à une clause de solidarité, le dispositif de son paragraphe 1^{er} est imprégné de considérations liées au contexte sécuritaire²⁹, il ne vise pas explicitement la gestion d'une crise d'origine sanitaire. Certes, la notion

de catastrophe d'origine humaine l'englobe mais elle recouvre en réalité des violences politiques. À côté du cadre traditionnel représenté par les « catastrophes naturelles », elles continuent d'occuper les esprits du Conseil européen et des institutions européennes, tous convaincus de la nécessité d'un « renforcement de la capacité de réaction de l'Union aux catastrophes »³⁰.

Au début des années 2010, une inflexion est à l'œuvre, la coopération en matière de protection civile s'oriente davantage vers la gestion de crises causées par des catastrophes naturelles. La menace terroriste, bien que persistante, s'accompagne de la prise en compte du risque climatique, radiologique (accident nucléaire de Fukushima en mars 2011) ou encore environnemental (pollutions d'origines diverses). Ce mouvement est nettement perceptible en 2013 au moment de la création du MPCU procédant de la fusion du mécanisme communautaire de protection civile (MIC) et de l'instrument financier y afférent³¹. Faisant preuve pour une fois de qualités d'anticipation, le législateur européen intègre à la protection assurée par le MPCU celle « contre toute catastrophe naturelle ou d'origine humaine, notamment les conséquences (...) des urgences sanitaires graves survenant dans ou en dehors de l'Union »³². Outre la référence aux situations de crise sanitaire, l'énoncé choisi (« notamment ») affirme la volonté des institutions européennes de ne pas être prisonnières d'un fondement par trop restrictif s'agissant de la ~~mise en œuvre~~ du MPCU.

l'activation

Celle-ci passe principalement par la mise en œuvre d'une Capacité européenne de réaction d'urgence (EERC). Elle consiste selon l'article 11 de la décision n° 1313/2013 « en une réserve de capacités de réaction affectées au préalable de manière volontaire par les États membres et comprend des modules, d'autres capacités de réaction ainsi que des experts ». Son activation pour des raisons sanitaires à la demande de la France et de l'Allemagne a été décidée à la suite de l'épidémie du virus Ebola

²⁴ Décision 2007/162/CE Euratom du Conseil du 5 mars 2007 instituant un instrument financier pour la protection civile, JOUE, n° L 71 du 10 mars 2007, p. 9. Pour la période 2007-2013, le montant alloué s'élevait à 189,8 millions d'euros.

²⁵ RI n° 237 (2005-2006) précité, p. 19.

²⁶ V. D. BLANC, « Le "principe de permanence" à l'œuvre. Concordance des temps de la déclaration Schuman au traité de Lisbonne », in *Mélanges J. Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 42-44.

²⁷ En réponse aux nouvelles formes de menace pesant sur les États membres, l'introduction d'une « clause de solidarité impliquant le recours à l'ensemble des instruments de l'Union pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques » fait l'objet d'un consensus. Dès lors que ces populations peuvent être en danger, l'intervention de moyens relevant notamment de la protection civile s'impose. Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », CONV 461/02 WG VIII 22, 16 décembre 2002, p. 20.

²⁸ Art. III-284.

²⁹ « L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci ».

³⁰ Conclusions du Conseil européen de Bruxelles, 14 décembre 2007, point 32. En suivant, la Commission présente sa communication, « Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes », COM(2008) 130 final du 5 mars 2008, soutenue par la résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes.

³¹ Décision n° 1313/2013/UE précitée.

³² Art. 1 § 2 décision n° 1313/2013.

en Afrique de l'Ouest³³. Ainsi, ces premières interventions sont tournées vers l'extérieur, hors des frontières des États de l'Union, comme si elles étaient sans objet au sein de l'Union en raison de son niveau de développement sanitaire et social. En revanche, ces États membres sont de plus en plus souvent et de plus en plus fortement touchés par des catastrophes naturelles nécessitant une révision du MPCU.

Née sous les auspices du terrorisme, la protection civile européenne s'en dégage, en dépit des attentats perpétrés en 2015 et 2016 au cœur de l'Europe. En 2017, la Commission justifie sa proposition de révision en soulignant en particulier « le manque de moyens disponibles lors des saisons d'incendies de forêts de 2016 et 2017, cette dernière ayant été particulièrement longue et intense, causant la mort de plus de 100 personnes »³⁴. Cette faiblesse des moyens étant parfois provoquée par des réflexes nationaux³⁵, l'instauration en 2019 d'une réserve européenne de protection civile, en remplacement de la Capacité européenne de réaction d'urgence (EERC), apparaît alors comme une réponse adaptée³⁶. La substitution d'une logique de réserve à celle de capacité découle d'un manque d'effectivité et d'efficacité. La Commission y voit la manifestation d'un dispositif reposant trop largement sur la démarche volontaire des États. Ce principe « ne garantit pas toujours la mise à disposition de capacités suffisantes pour répondre de manière satisfaisante aux besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes ni une protection adéquate de l'environnement et des biens. C'est notamment le cas lorsque plusieurs États membres sont frappés simultanément »³⁷. Par

conséquent, à côté de cette réserve européenne de protection civile participant du registre de la coordination interétatique, de nouvelles capacités empruntant à celui de l'intégration nommée *rescEU* voient le jour. Mais en aucun cas elles ne viennent se substituer aux capacités nationales. Les moyens collectivement acquis au titre de *rescEU* complètent les ressources nationales afin d'augmenter les capacités globales d'intervention en cas de graves crises ou catastrophes. Plus précisément, cette réserve est destinée à « fournir une aide dans des situations d'une ampleur particulière lorsque les capacités globales existantes au niveau national et les capacités affectées au préalable par les États membres à la réserve européenne de protection civile ne permettent pas, compte tenu des circonstances, d'assurer une réaction efficace face aux divers types de catastrophes »³⁸. S'ajoutant aux capacités nationales de chaque État, *rescEU* illustre un dépassement de la coopération, comme son financement entièrement couvert par le budget général de l'Union³⁹. Cette pente intégrative est accentuée par la dure mise à l'épreuve du MPCU par la crise sanitaire du Covid-19.

II. Le dépassement du MPCU à l'épreuve de la crise sanitaire (Covid-19)

Essentiellement sollicité en réponse à des catastrophes naturelles, le MPCU a littéralement été mis à l'épreuve à partir du printemps 2020 pour faire face à la crise sanitaire naissante. Les retards observés quant à l'expression d'une solidarité européenne et les critiques quant à la faiblesse de ses manifestations ne doivent pas occulter la mobilisation inédite du MPCU comme instrument d'une solidarité sanitaire (A). Toutefois, les insuffisances d'un cadre juridique récemment rénové ont à cette occasion été mises en lumière. Dès lors, fidèle à son habitude, le législateur « à réaction » a entrepris d'en revoir les dispositions par le règlement du 20 mai 2021 (B).

³³ Décision d'exécution (UE) 2018/142 de la Commission du 15 janvier 2018 modifiant la décision d'exécution 2014/762/UE fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *JOUE*, n° L 25 du 30 janvier 2018, p. 40.

³⁴ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, COM(2017) 772 final du 23 novembre 2017, p. 1.

³⁵ Première contributrice au MPCU, la France en raison de cette place jugée « excessive accordée au volontariat (...) s'est vu refuser le bénéfice du dispositif pour faire face à des incendies de forêts en août dernier en raison de la concentration des moyens sur les pays du sud de l'Europe ». Proposition de résolution européenne n° 557 présentée au nom de la Commission des affaires européennes du Sénat, 17 juin 2018, p. 5.

³⁶ 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, *JOUE*, n° L 77 I du 20 mars 2019, p. 1.

³⁷ COM(2017) 772 final, préc., p. 10.

³⁸ Art. 12 de la décision consolidée n° 1313/2013.

³⁹ À cette fin, le MPCU bénéficie d'une enveloppe financière supplémentaire fixée à 205,6 millions d'euros pour sa mise en œuvre en 2019 et 2020, atteignant au total pour la période 2014-2020 un total de 574 millions d'euros.

A. Le mécanisme de protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité sanitaire

La solidarité européenne dans un contexte de crise sanitaire s'est d'abord manifestée par d'importants rapatriements de ressortissants de l'Union présents principalement en Chine mais aussi dans d'autres régions du monde, jusqu'à la fin du mois de mai 2020, au point de bénéficier à plus de 75 000 d'entre eux⁴⁰. Au-delà de cette mobilisation du MPCU, la protection diplomatique et consulaire dont bénéficient les citoyens de l'Union au titre de l'article 23 TFUE a trouvé à s'exprimer⁴¹. À cette occasion et participant du MPCU, le Centre de coordination de la réaction d'urgence (CCRE ou ERCC) instauré par l'article 7 de la décision n° 1313/2013/UE⁴² a été fortement mobilisé. Placé sous l'autorité de la direction générale de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile, le CCRE a été mis en alerte permanente dès le déclenchement de l'urgence de santé publique de portée internationale (USPPI) par l'OMS le 30 janvier 2020. Néanmoins, la propagation irrésistible du virus le mois suivant en Italie du Nord puis en Espagne et dans l'ensemble des États de l'Union à partir du mois de mars a dans un premier temps éprouvé la solidité de la solidarité européenne⁴³, tout en relevant la compétence lacunaire de l'Union face aux menaces transfrontières graves de santé publique⁴⁴.

En revanche, dans un second temps, l'engagement de la réserve européenne *rescUE*, bras armé et intégré du MPCU, a été décidé de manière inédite face à l'urgence d'une crise sanitaire à l'étendue et à la gravité sans précédent depuis les débuts de la construction européenne. Ainsi, à peine entrée dans le droit positif à la suite de la révision du MPCU de mars 2019, le nouveau

dispositif a été soumis d'une certaine manière à un test grandeur nature. Pour l'essentiel, il s'est révélé positif. Fruit d'une « européanisation » du mécanisme tenant d'abord dans son déploiement « sur décision de la Commission, laquelle en conservera le commandement et le contrôle »⁴⁵, celle-ci a pu rapidement le lancer par une décision d'exécution du 19 mars 2020⁴⁶. Elle permet que *rescEU* soit « constitué des capacités suivantes : capacités de l'équipe médicale d'urgence, capacités de constitution d'un arsenal médical (...) des capacités de l'équipe médicale d'urgence de type 3 : soins de recours en hôpital ; la constitution d'un arsenal de contre-mesures médicales ou d'équipements de protection individuelle destinés à combattre des menaces transfrontières graves sur la santé »⁴⁷. À cette fin, la Commission s'est appuyée sur une procédure conjointe de passation de marché relative à des contre-mesures médicales introduite par la décision n° 1082/2013/UE du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves⁴⁸.

Naturellement et bien que des considérations sanitaires n'en soient pas directement à l'origine, le fait que cette réserve européenne puisse être constituée dans les cas d'« urgences sanitaires »⁴⁹ fonde indiscutablement ses interventions en la matière et dissipe tout doute quant à la compétence de l'Union. Ensuite, son déploiement réalisé par le CCRE a été facilité par le dispositif aménagé en 2019 dans la mesure où son caractère est quasiment automatique, et ce à la différence des capacités de la réserve européenne de protection civile (ex-EERC) dont « la décision finale de les déployer est prise par les États membres qui ont enregistré les capacités de réaction concernées »⁵⁰. Les États membres ne peuvent refuser de mobiliser leur personnel que dans des cas extrêmement limités et ne relevant pas en tout état de cause d'une crise interne à l'Union selon les termes de la décision

⁴⁰ V. D. BLANC, « Unis dans l'adversité : la protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité éprouvée par le coronavirus », *Revue de l'Union européenne*, 2020, n° 638, spéc. pp. 274-275.

⁴¹ V. A. ILIOPOULOU-PENOT, « Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de Covid-19 : la solidarité européenne hors sol européen », *European Papers, European Forum*, Insight of 16 May 2020, pp. 1 et s.

⁴² Ce centre remplace le Centre de suivi et d'information du MIC créé en 2001 et basé comme lui à Bruxelles.

⁴³ V. C. BLUMANN, « Les faiblesses du dispositif anti-crise de la Commission européenne face au Covid-19 », <https://www.leclubdesjuristes.com/>, 24 avril 2020.

⁴⁴ V. M. BLANQUET et N. DE GROVE-VALDEYRON, « La compétence de l'Union vis-à-vis des menaces transfrontières graves de santé publique à l'épreuve de la Covid-19 », *cette Revue*, 2020/1, pp. 9-28.

⁴⁵ Exposé des motifs de la proposition de la Commission, COM(2017) 772 final/2, 19 février 2018.

⁴⁶ V. H. DE POOTER, « Coronavirus : la Commission européenne crée une réserve médicale RescUE », *Dalloz Actualités*, 24 mars 2020.

⁴⁷ Décision d'exécution (UE) 2020/414 de la Commission du 19 mars 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/570 en ce qui concerne les capacités de *rescEU* en matière de constitution d'un arsenal médical, *JOUE*, n° L 82 I du 19 mars 2020, p. 1.

⁴⁸ Art. 5 de la décision, *JOUE*, n° L 593 du 5 novembre 2013, p. 1.

⁴⁹ Art. 12 § 1 décision consolidée n° 1313/2013 renvoyant à son art. 1^{er} § 2.

⁵⁰ Art. 11 § 7 de la décision consolidée n° 1313/2013.

d'exécution de la Commission (UE) 2019/1310 du 31 juillet 2019 relative au fonctionnement de *rescEU*⁵¹. C'est à cette aune que doit être lu le dispositif révisé de l'article 12 de la décision n° 1313/2013 prévoyant, s'agissant des capacités de réaction de *rescEU*, que « la décision de les déployer et de les démobiliser, ainsi que toute décision concernant des demandes concurrentes, est prise par la Commission en coordination étroite avec l'État membre demandeur et l'État membre » qui les détient. Enfin, et au regard du principe du parallélisme des compétences, la « décision de désengager une capacité de *rescEU* est prise par la Commission par l'intermédiaire de l'ERCC lorsqu'il existe ailleurs un besoin opérationnel plus important pour la capacité ou lorsque les besoins sur le terrain ne justifient plus son utilisation »⁵².

Autre preuve d'une adaptation confinant à l'anticipation, par sa décision d'exécution (UE) 2019/1930 du 18 novembre 2019, hors de tout contexte tiré du Covid-19, la Commission intégra à *rescEU* une « capacité d'évacuation sanitaire par voie aérienne ("Medevac") », c'est-à-dire une « capacité de réaction pouvant être utilisée pour évacuer par voie aérienne les patients atteints de maladies extrêmement contagieuses ou non infectieuses comme les patients nécessitant des soins intensifs, devant être immobilisés sur une civière pendant le transport ou souffrant de blessures légères »⁵³. C'est au contraire en réponse à la situation épidémique que dans le prolongement de sa décision d'exécution du 19 mars 2020, la Commission entend que soient « intégralement financées par l'Union en raison de leur nature hautement spécialisée, de leur coût élevé et de leur rareté au niveau de l'Union » les capacités de *rescEU* « établies pour faire face à des risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact »⁵⁴. Cette expression obscure désigne en

particulier « une épidémie d'une maladie extrêmement contagieuse causant un nombre élevé de patients »⁵⁵. Les sommes initialement mobilisées pour *rescEU* apparaissent avec le recul sans commune mesure avec celles engagées par la suite puisque leur montant était de 50 millions d'euros dont 40 à la charge du budget général de l'Union. Depuis, la solidarité européenne dictée par le contexte sanitaire est d'une ampleur inégalée, d'autant plus que la facilité pour la reprise et la résilience formant l'essentiel du plan de relance *NextGenerationEU* prévoit l'allocation de 1,9 milliard au profit de la protection civile (*rescEU*)⁵⁶, étant toutefois précisé que cette réserve de capacités n'est pas limitée aux situations d'urgence sanitaire.

Ce mélange d'adaptation et d'anticipation dont ont fait preuve les institutions de l'Union ne doit pas occulter le fait que pour l'essentiel, son législateur est en la matière « à réaction ».

B. Un législateur européen « à réaction » : le règlement du 20 mai 2021 relatif au mécanisme de protection civile de l'Union

Bien que le cadre juridique existant posé en 2013 et révisé en 2019 ait permis à l'Union de manifester sa solidarité à l'égard des États membres particulièrement affectés par la Covid-19, dès le mois de mars 2020 grande était la certitude d'une nouvelle révision. Instruit du précédent de 2019, où par comparaison avec les 200 personnes dont la mort en 2017 avait motivé la décision modificative 2019/420⁵⁷, celle de plusieurs centaines de milliers provoquées par la Covid-19 rendait la chose certaine. En tout état de cause, l'une des branches du législatif européen, le Parlement européen, militait en ce sens, demandant « à la Commission de renforcer toutes les composantes de la gestion des crises et de la réaction aux catastrophes, et de renforcer davantage encore les instruments tels que *rescEU* afin de garantir

⁵¹ Art. 6 de la décision d'exécution (UE) 2019/1310 de la Commission du 31 juillet 2019 établissant les règles de fonctionnement de la réserve européenne de protection civile et de *rescEU* : « Lorsque les relations diplomatiques entre l'État membre et le pays tiers demandeur ont été rompues ; lorsqu'un conflit armé, la menace d'un tel conflit, ou d'autres motifs tout aussi graves auraient pour effet de mettre en péril la sécurité et la sûreté du personnel et empêcheraient l'État membre concerné d'accomplir son devoir de diligence », *JOUE*, n° L 204 du 2 août 2019, p. 94.

⁵² Art. 4 § 2 *ibid.*

⁵³ *JOUE*, n° L 299 du 20 novembre 2019, p. 5.

⁵⁴ Considérant (4) de la décision d'exécution (UE) 2020/452 de la Commission du 26 mars 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/570 en ce qui concerne les capacités établies pour faire face à

des risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact, *JOUE*, n° L 94 I du 27 mars 2020, p. 1.

⁵⁵ Considérant (7) *ibid.*

⁵⁶ Art. 2 a) iii) du règlement (UE) n° 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19, *JOUE*, n° L I 433 du 22 décembre 2020, p. 23.

⁵⁷ V. rapport sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (COM(2017/0772/2), présenté par E. GARDINI, PE A8-0180/2018, 22 mai 2018, p. 43.

une réaction véritablement commune, coordonnée et efficace au niveau de l'Union »⁵⁸. Les contours de sa proposition pouvaient également être dégagés à l'avance dès lors que la fin du volontarisme interétatique et davantage de centralisation dans la décision et la gestion des moyens du MPCU avaient apporté la preuve de leur efficacité. Ne restait plus qu'à juger sur pièce pour apprécier l'ampleur du futur sillon tracé.

C'est ce que permet la proposition de décision de la Commission du 2 juin 2020⁵⁹, débouchant une dizaine de mois plus tard sur le règlement⁶⁰ du 20 mai 2021⁶¹. Sans surprise, cette initiative législative est dictée par « *les événements des derniers mois* » au cours desquels il est apparu que le MPCU « *tend à s'essouffler si tous les États membres, ou la plupart d'entre eux, sont confrontés simultanément à la même situation d'urgence et ne sont dès lors pas en mesure de se prêter mutuellement assistance. Lorsque des situations d'urgence d'une telle ampleur se produisent, l'Union ne possède pas, à l'heure actuelle, une capacité d'intervention suffisante pour combler ces graves lacunes. Pour garantir une réaction globale efficace de l'Union aux situations d'urgence de grande ampleur, il faut que le mécanisme de l'Union fonctionne de manière plus souple et autonome pour pouvoir agir au niveau de l'Union* ». Autonomie et souplesse forgent l'esprit du droit à venir dont on imagine sans peine qu'il va se traduire par une centralité plus grande de la Commission. En d'autres termes, de la crise naît l'intégration !

Forte de l'épreuve que représente la pandémie de Covid-19, la Commission entend porter le

fer principalement dans deux directions : « *la Commission devrait être en mesure d'acheter directement des capacités de rescEU afin de garantir la constitution d'un filet de sécurité suffisant d'actifs stratégiques* » ; il convient « *de renforcer le rôle opérationnel du centre de coordination de la réaction d'urgence* »⁶². Au titre de la première, le rôle de coordination de la Commission est étendu comme la gamme de ses attributions propres s'agissant de *rescUE*⁶³. Au titre de la seconde, l'article 7 de la décision n° 1313/2013 est augmenté d'un paragraphe 2 – devenu alinéa 2 du paragraphe 1 prévoyant que : « *L'ERCC est chargé en particulier de coordonner, de surveiller et de soutenir en temps réel la réaction aux situations d'urgence au niveau de l'Union. Il travaille en coopération étroite avec les systèmes de crise nationaux, les autorités de protection civile et les organes compétents de l'Union* ».

Saisi de cette proposition, le Parlement européen s'est félicité « *des modifications ciblées introduites par la proposition de la Commission, qui correspondent aux demandes du Parlement* »⁶⁴. Pour autant, il souhaitait que la Commission puisse directement acheter des capacités pour des raisons de souplesse et d'efficacité, et qu'elle en conserve ensuite la propriété. Soulevant des difficultés d'ordre juridique et politique, le texte alors en vigueur lui reconnaît cette possibilité mais seulement dans « *des cas d'urgence dûment justifiés* »⁶⁵. De même, on ne trouve pas trace d'une référence à une meilleure articulation entre le MPCU et le programme de santé EU4Health dans le corps du règlement, mais seulement dans ses considérants⁶⁶. En revanche, le Parlement européen a obtenu gain de cause pour que les États membres fassent état de la mobilisation des capacités apportées par *rescUE* et donnent une meilleure visibilité au financement de l'Union en la matière⁶⁷. De même, bien que la solidarité européenne exprimée par le MPCU soit devenue un élément du *soft power* de l'Union, le Parlement européen s'est opposé avec succès à

⁵⁸ Résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences (2020/2616(RSP), point 10.

⁵⁹ Proposition de décision du Parlement et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, COM(2020) 220 final.

⁶⁰ Bien que la Commission ait proposé comme *instrumentum* une décision, l'article 322, paragraphe 1, a), TFUE sert de base juridique à côté de l'article 196 TFUE, or le premier mentionne la voie du règlement. Ce choix procède des répercussions financières du MPCU.

⁶¹ Le Parlement européen s'est prononcé une première fois le 16 septembre 2020. Cette première lecture n'ayant pas suffi, un compromis s'est dégagé à l'issue d'un trilogue informel le 8 février 2021 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2021/02-17/ENVI_LA\(2021\)001002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2021/02-17/ENVI_LA(2021)001002_EN.pdf)). Le Parlement européen s'est prononcé à nouveau au titre de la première lecture le 27 avril après l'approbation des négociations interinstitutionnelles par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire le 25 février 2021. En définitive, c'est au terme d'une des majorités les plus fortes exprimées depuis le début de cette législature que le règlement a été adopté par 617 voix pour.

⁶² COM(2020) 220 final préc., pp. 6-7.

⁶³ Art. 8 c).

⁶⁴ Rapport sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, fait par M. ANDROULAKIS, A9-0148/2020, 7 septembre 2020, p. 54.

⁶⁵ Art. 12 § 3^{ter} de la décision n° 1313 ainsi modifiée.

⁶⁶ Considérant 23 du règlement (UE) n° 2021/836 du Parlement européen et du Conseil.

⁶⁷ Art. 20^{bis} de la décision n° 1313 ainsi modifiée.

l'hébergement de ces capacités par des pays tiers dans la mesure où dans « *la situation d'urgence médicale que nous avons traversée, nous avons vu à maintes reprises des pays tiers s'emparer d'équipements de protection individuelle achetés par d'autres pays* »⁶⁸.

Au final, après la refonte de la protection civile européenne opérée en 2013, modifiée en 2019, le dispositif en vigueur en 2021 a entraîné des changements de degré plus que de nature⁶⁹. En d'autres termes, il réalise un approfondissement de la coopération au sein du MPCU, mais son « européanisation » est marginale, attestant en cela de la persistance des réticences de certains États. Comment pourrait-il en aller autrement dès lors que la Commission prend le soin de rappeler qu'elle « *dispose d'une compétence d'appui dans le domaine de la protection civile. Les États membres assument toujours la responsabilité première en matière de prévention des catastrophes et de préparation et de réaction à celles-ci* »⁷⁰ ? Pour sa part, en France, l'Assemblée nationale considère au sujet du MPCU qu'il « *est également nécessaire d'aller au-delà de la simple coordination et*

*d'approfondir l'intégration, comme cela a été fait avec la réserve stratégique "rescUE" »*⁷¹.

En définitive, la solidarité européenne trouve un puissant relais dans le soutien financier qu'elle est susceptible d'apporter. Aussi, c'est probablement sur ce point que l'effort de l'Union est-il le plus marqué. Les montants retenus à cette fin sont supérieurs à 3 milliards d'euros, pour la période 2021-2027⁷², bien loin des quelques dizaines de millions alloués au début des années 2000. En somme, relevant d'une compétence coordonnée, le MPCU est désormais proche du point le plus avancé s'agissant de son autonomie. Seule la transformation en compétence partagée de la protection civile élèverait le niveau de solidarité qu'elle incarne au prisme de la santé. Doter l'Union d'une agence de la protection civile européenne, susceptible le cas échéant d'appuyer comme l'appelle de ses vœux le Parlement européen « *un mécanisme européen de réaction sanitaire spécialisé* »⁷³, ne manquerait pas de conforter une Union européenne de la santé plus solidaire que jamais et sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe.

⁶⁸ Rapport A9-0148/2020 préc., p. 55.

⁶⁹ À cet égard, la Commission précise que sa « *proposition modifie un nombre limité d'articles de la décision n° 1313/2013/UE pour atteindre les objectifs énoncés dans l'exposé des motifs* », COM(2020) 220 final précité, p. 6.

⁷⁰ COM(2020) 220 final préc., pp. 3-4.

⁷¹ RI n° 3381 déposé par la Commission des affaires européennes sur l'action de l'Union européenne face à la pandémie du Covid-19, 30 septembre 2020, p. 72.

⁷² 1,26 milliard d'euros au titre de la programmation financière 2021-2027 auxquels s'ajoutent finalement un peu plus de 2 milliards d'euros provenant de l'instrument de l'Union pour la relance institué par le règlement (UE) n° 2020/2094 précité.

⁷³ Résolution préc. du 17 avril 2020, point 20.