

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

24 JANVIER 2011

Proposition de résolution en faveur de la création d'une force humanitaire civile et militaire de réaction rapide au sein de l'Union européenne

(Déposée par Mme Dominique Tilmans)

DÉVELOPPEMENTS

Les catastrophes naturelles touchent de manière récurrente et de plein fouet les populations civiles partout dans le monde. La désorganisation des secours et de la gestion de l'aide d'urgence — tant l'aide à la recherche des survivants que l'aide médicale, sanitaire et alimentaire — ainsi que la volonté de leadership exercée par certains pays peuvent handicaper et nuire gravement aux régions et aux habitants victimes de ces catastrophes, surtout quand on sait que les premiers jours sont cruciaux pour venir en aide aux populations civiles victimes de catastrophes naturelles. La mortalité due aux catastrophes naturelles a augmenté de 60 % entre 1980 et 2000.

Entre 1994 et 2004, elles ont touché 2,8 milliards de personnes et causé la mort de 796 408 personnes (dont 225 000 par le seul tsunami de décembre 2004 dans le Sud-Est asiatique) et occasionné des pertes économiques estimées à 849 milliards de dollars. La très grande majorité — 95 % — des victimes se trouvent dans les pays les plus pauvres, non seulement parce que ces régions sont très exposées, mais surtout en raison de l'absence de réseau d'alerte, en raison d'un développement urbain anarchique et en raison d'un défrichage des terres favorisant les inondations et glissements de terrain. Ces catastrophes peuvent laisser des traces irréparables dans des pays où les infrastructures médicale, sanitaire, gouvernementale et logistique sont déjà en temps normal sinon inexistantes, à tout le moins fortement affaiblies.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

24 JANUARI 2011

Voorstel van resolutie over de oprichting in de Europese Unie van een snel inzetbaar civiel en militair humanitair korps

(Ingediend door mevrouw Dominique Tilmans)

TOELICHTING

Natuurrampen die de bevolking ongenadig treffen, komen herhaaldelijk en overal ter wereld voor. De manke organisatie van de hulpverlening en het spoedhulpbeleid — zowel voor het opsporen van overlevenden als op het vlak van medische hulpverlening, gezondheidszorg en voedselvoorziening —, alsook de drang naar leiderschap van bepaalde landen, kunnen de gebieden waar dergelijke rampen toeslaan en de mensen aldaar die er het slachtoffer van zijn, hinderen en ernstig benadelen, vooral als men weet dat de eerste dagen cruciaal zijn in de hulp aan de burgerbevolking die het slachtoffer is van natuurrampen. De sterfte als gevolg van natuurrampen is tussen 1980 en 2000 toegenomen met 60 %.

Tussen 1994 en 2004 hebben natuurrampen 2,8 miljard mensen getroffen en de dood veroorzaakt van 796 408 mensen (van wie 225 000 alleen al door de tsunami in Zuidoost-Azië in december 2004); voorts hebben ze geleid tot economische verliezen die op 849 miljard dollar worden geraamd. Verreweg de meeste slachtoffers — 95 % — zijn gevallen in de armste landen, niet alleen omdat die landen erg rampgevoelig zijn, maar vooral omdat er geen waarschuwingsnetwerk bestaat, wegens de chaotische manier waarop de steden er uitdijen en doordat de gronden worden ontgonnen op een wijze die overstromingen en grondverschuivingen in de hand werkt. Die rampen kunnen onherstelbare sporen nalaten in landen waar medische infrastructuur, gezondheidszorg, overheidsdiensten en logistiek ook in normale omstandigheden al onbestaande of op zijn minst weinig slagkrachtig zijn.

Depuis le tsunami du 26 décembre 2004, l'Union européenne veut en effet, aux côtés d'autres acteurs et en premier lieu des Nations unies, améliorer sa réponse aux crises. Depuis, les présidences successives de l'Union européenne ont montré une volonté d'améliorer les moyens de la solidarité européenne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe.

Le manque de visibilité de l'Europe est trop élevé, comme en témoignent justement la tragédie du tsunami ou plus récemment celle d'Haïti. D'abord, l'addition des réponses individuelles organisées dans l'urgence n'équivaut pas à une réponse européenne planifiée, organisée et testée en fonction de scénarios précis. Ensuite, la multiplication des réponses conduit à un manque d'impact et de visibilité de l'Union européenne sur le terrain faute de coordination. Seule une organisation réelle des capacités de protection civile et de l'assistance consulaire des États membres, appuyée sur des scénarios, des formations et des exercices communs, permettra de préparer une réponse moins coûteuse et plus efficace de la part de l'Union européenne. La construction de l'Europe de la protection s'inscrit dans une perspective internationale puisque les différentes instances européennes insistent sur la complémentarité et l'interopérabilité avec les agences spécialisées de l'ONU.

Les outils à la disposition de l'Union sont multiples. Tout d'abord, les moyens nationaux ou régionaux de protection civile peuvent naturellement être sollicités. Dans tous les cas, l'Union européenne est présente à travers l'aide humanitaire, coordonnée au niveau international par les Nations unies, et relayée au niveau européen par le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (*European Commission Humanitarian Aid Office* — ECHO). D'autre part, les programmes de reconstruction de l'Union européenne sont également mis en œuvre. Ces crises souvent lointaines dépassent le cadre d'un seul pays et nécessitent une projection de capacités. Cette projection d'hommes et de moyens fait toujours cruellement défaut aujourd'hui. Enfin, la réponse à ces crises requiert aussi une assistance consulaire essentielle visant à protéger et à venir en aide aux citoyens européens, naturellement plus vulnérables lorsqu'ils sont éloignés de leur pays d'origine.

Le tsunami de l'océan Indien du 26 décembre 2004 a fait environ 225 000 morts et plusieurs milliers de disparus. Dans la seule Thaïlande, 2 500 touristes étrangers, dont beaucoup d'Européens, ont été tués. Il est essentiel que les États membres de l'Union européenne améliorent l'assistance qu'ils apportent à leurs citoyens en difficulté. Selon l'Eurobaromètre, 78 % des Européens souhaitent la création d'une force européenne de protection civile. L'Union européenne doit donc impérativement mettre en œuvre une force de protection intérieure et extérieure des expatriés européens dans les cas de catastrophes naturelles ou de

Sinds de tsunami van 26 december 2004 wil de Europese Unie inderdaad naast andere actoren en in de eerste plaats naast de Verenigde Naties, haar reactie op de crises verbeteren. Sindsdien is uit de achtereenvolgende EU-voorzitterschappen gebleken dat er een wil is om de middelen met het oog op de Europese solidariteit (zowel intern als extern) te verbeteren.

Europa is veel te weinig zichtbaar, zoals op pijnlijke wijze gebleken is na de tragedie met de tsunami, of recenter, die op Haïti. Allereerst staat de optelsom van de individuele inderhaast georganiseerde reacties niet gelijk aan een Europees antwoord dat volgens precieze scenario's is gepland, georganiseerd en getest. Vervolgens leidt het veelvoud aan ongecoördineerde reacties er toe dat de Europese Unie ter plaatse te weinig invloed heeft en amper zichtbaar is. Een goedkopere en doeltreffender EU-reactie voorbereiden kan alleen maar als de mogelijkheden inzake civiele bescherming en consulaire bijstand van de lidstaten echt worden georganiseerd, op grond van gemeenschappelijke scenario's, opleidingen en oefeningen. De opbouw van een Europa dat bescherming biedt, moet geschieden in een internationaal perspectief, aangezien de verschillende Europese instanties de nadruk leggen op de complementariteit en de interoperabiliteit met de gespecialiseerde VN-agentschappen.

De instrumenten waarover de Unie beschikt, zijn legio. In de eerste plaats kan men uiteraard een beroep doen op de nationale of regionale middelen voor civiele bescherming. De Europese Unie is in alle gevallen aanwezig via de humanitaire hulp die op internationaal vlak wordt gecoördineerd door de Verenigde Naties en op Europees vlak wordt overgenomen door het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Commissie (*European Commission Humanitarian Aid Office* — ECHO). Anderzijds worden ook de EU-programma's voor wederopbouw uitgevoerd. Die vaak ver van ons verwijderde crises overstijgen het kader van één enkel land en vergen een ontplooiing van mogelijkheden. Aan die ontplooiing van mensen en middelen is momenteel nog altijd een groot gebrek. Tot slot vergt het antwoord op die crises ook wezenlijke consulaire bijstand die erop gericht is de Europese burgers te beschermen en te helpen, omdat zij uiteraard veel kwetsbaarder zijn als zij zich ver van hun land van herkomst bevinden.

De tol van de tsunami die op 26 december 2004 plaatsvond in de Indische Oceaan, bedroeg circa 225 000 doden en ettelijke duizenden vermisten. Alleen al in Thailand kwamen 2 500 buitenlandse toeristen, onder wie veel Europeanen, om het leven. Het is van wezenlijk belang dat de lidstaten van de Europese Unie hun bijstand aan hun burgers in moeilijkheden verbeteren. Volgens de Eurobarometer is 78 % van de Europeanen voorstander van de oprichting van een Europees corps voor civiele bescherming. De Europese Unie moet dus absoluut werk maken van een corps dat binnen en buiten de EU Europese burgers en expatria-

conflits civils ou militaires. L'intégration de cette politique permettra une efficacité immédiate et la cohérence des interventions sous pavillon européen. Autrement dit, en suivant la recommandation de l'UEO, il convient « d'élaborer une stratégie européenne de veille ayant la capacité d'intervention civile et militaire pour protéger, sauvegarder et si nécessaire évacuer les citoyens européens en danger, dans l'Union européenne et en dehors, cette force d'intervention pouvant être utilisée en cas de nécessité humanitaire au profit de toute population extérieure à l'Union européenne » (1).

En effet, l'amélioration de la réponse européenne en matière de protection civile devra valoir aussi bien pour les crises externes et lointaines que pour les catastrophes à l'intérieur même du territoire européen, que ce soit des catastrophes naturelles comme des séismes, des catastrophes écologiques comme Tchernobyl qui a touché toute l'Europe ou des attentats terroristes comme ceux qui ont touché Londres et Madrid démontrant par là même qu'un « 11 septembre européen » était devenu tristement de l'ordre du possible.

Depuis la tragédie du tsunami, il n'existe au niveau européen ni scénarios ni protocoles d'action systématiques pour répondre aux sept grands risques suivants : les tremblements de terre et tsunamis; incendies et feux de forêts; inondations et glissements de terrain; accidents industriels et nucléaires; attaques terroristes; catastrophes maritimes; grandes pandémies. Cela est vrai tant pour les crises internes que pour les crises externes dont les scénarios devraient également intégrer les besoins liés à l'action humanitaire. Par ailleurs, les moyens nationaux existants ne sont pas mutualisés par l'Union européenne. Or, les ressources nationales et régionales existent. Prises individuellement, les capacités des États membres n'apportent en effet pas toujours une réponse suffisante aux crises les plus importantes.

L'Union européenne a répondu ces dernières années à de multiples catastrophes naturelles dans le monde — par exemple lorsque l'ouragan Katrina a frappé la Nouvelle-Orléans ou lors des séismes au Pakistan, en Asie du Sud-Est et à Haïti —, mais aussi en Europe — par exemple en dépêchant des équipes de protection civile pour lutter contre les inondations à Arles en France en 2003 ou contre les feux de forêt au Portugal en 2005 ou plus récemment en Grèce en 2007. Il est nécessaire d'activer davantage la combinaison de la politique d'aide humanitaire européenne (ECHO) et de la politique des relations extérieures au sens large (instruments de réponse d'urgence et instruments d'aide à la reconstruction) qui joue un rôle essentiel. L'action de l'aide humanitaire européenne s'exerce

tes kan helpen bij natuurrampen, burgeroorlogen of militaire conflicten. Een dergelijke geïntegreerde aanpak onder Europese vlag moet ertoe leiden dat onmiddellijk met de nodige efficiëntie en coherentie kan worden opgetreden. Met andere woorden, conform de aanbeveling van de WEU verdient het de voorkeur « *[d'élaborer] une stratégie européenne de veille ayant la capacité d'intervention civile et militaire pour protéger, sauvegarder et si nécessaire évacuer des citoyens européens en danger, dans l'Union européenne et en dehors, cette force d'intervention pouvant être utilisée en cas de nécessité humanitaire au profit de toute population extérieure à l'Union européenne* » (1).

Dat doeltreffender optreden van de Europese Unie op het vlak van civiele bescherming moet betrekking hebben op zowel externe en zich veraf afspelende crises, als op rampen op het EU-grondgebied zelf. Het kan daarbij gaan om natuurrampen zoals aardbevingen, maar ook om ecologische rampen die heel Europa treffen, zoals de kernramp in Tjsernobl, of terroristische aanslagen, zoals die in Londen en Madrid, waaruit ook is gebleken dat zelfs Europa niet gevrijwaard blijft van een « 11 september »-scenario.

Sinds de tsunami werden op Europese schaal géén scenario's of interventiedraaiboeken uitgewerkt die moeten worden gevolgd als een van de zeven hiernavolgende risico's zich voordoet: aardbevingen en tsunami's, (bos)branden, overstromingen en grondverschuivingen, industriële en nucleaire ongevallen, terroristische aanvallen, rampen op zee en pandemieën. Dat is het geval voor zowel interne als externe crises, waarvoor de scenario's eveneens zouden moeten beantwoorden aan de noden van humanitaire interventies. Voorts blijkt dat de EU niet zorgt voor een bundeling van de bestaande, op nationaal vlak georganiseerde middelen. Dergelijke middelen zijn dus wel voorhanden, maar een individueel optreden van de lidstaten biedt niet altijd een afdoend antwoord op de grootste crises.

De jongste jaren is de Europese Unie bijgesprongen naar aanleiding van tal van natuurrampen overal ter wereld (bijvoorbeeld nadat de orkaan Katrina New Orleans had getroffen of na de aardbevingen in Pakistan, Zuidoost-Azië en Haïti, maar ook in Europa — bijvoorbeeld door teams van de burgerbescherming te sturen om de overstromingen van 2003 in Arles (Frankrijk) te bestrijden, of nog om de bosbranden te blussen die Portugal in 2005 en Griekenland in 2007 hebben geteisterd. Hoe dan ook is er almaar meer nood aan een combinatie van het Europese humanitaire-hulpbeleid, via het bureau voor humanitaire hulp (ECHO) en een — onontbeerlijk — buitenlands beleid in de ruime zin van het woord (instrumenten voor dringende hulpverlening en steun aan de wederop-

(1) http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.pdf.

(1) http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.pdf.

dans le cadre de la coordination globale organisée par les Nations unies. Elle permet d'assurer et une réponse d'urgence et une réponse dans la durée.

Cette aide humanitaire européenne présente une triple valeur ajoutée. Tout d'abord, sa couverture géographique (des opérations en cours dans une soixantaine de pays) est beaucoup plus étendue que celle des États membres pris individuellement. Cette extension permet souvent à l'Union européenne d'être déjà sur place lorsqu'un nouveau désastre a lieu. Ensuite, l'Union européenne est un bailleur humanitaire plus impliqué que d'autres. S'il est vrai que la direction générale à l'Aide humanitaire de la Commission européenne finance les projets de partenaires plutôt que de faire de l'action directe, les financements octroyés répondent à une analyse des besoins de terrain, faite par la Commission elle-même et non seulement par ses partenaires. Enfin, l'impartialité de l'aide humanitaire européenne la rend plus acceptable dans certains contextes difficiles où une aide d'un État membre de l'Union européenne serait moins bien perçue.

L'autre atout de l'Union européenne réside dans les programmes de reconstruction. Ainsi l'Europe travaille dans la durée avec un ensemble d'instruments que sont les programmes européens liés aux relations extérieures sur toutes les zones géographiques. Il faut souligner que seuls les grands programmes européens géographiques (tels que ALA, MED, TACIS, CARDS, etc.) inscrivent l'action de l'Union européenne dans la durée. Ils sont donc un facteur important de visibilité.

Depuis 2006, le Parlement européen soutient le projet d'une force de protection civile capable d'intervenir sur son territoire ainsi qu'à l'étranger en cas de catastrophes. Les incendies dramatiques en Grèce durant l'été 2007, qui ont fait soixante-cinq morts et ravagé près de 200 000 hectares, ont à nouveau confirmé tout l'intérêt d'un tel dispositif; en effet, le renfort de leurs collègues européens aurait été crucial pour les pompiers grecs débordés par le manque d'hommes et de matériel. Un premier pas a été franchi avec la création en 2006 de la Force d'intervention rapide européenne (FIRE), qui regroupe des pompiers italiens, français, espagnols, portugais et grecs, lesquels ont déjà procédé à des exercices communs.

L'Union européenne s'est dotée en décembre 2007 d'un cadre de référence pour son action humanitaire : le «Consensus européen sur l'aide humanitaire». Néanmoins, avec la crise haïtienne, l'Europe a une nouvelle fois fait l'objet de critiques pour son manque

bouw). De Europese humanitaire hulp wordt verstrekt in het raam van de algemene coördinatie van de hulpverlening door de VN. Aldus worden garanties geboden op zowel dringende hulp als steun op lange termijn.

Die Europese humanitaire hulp biedt een driedubbele meerwaarde. Ten eerste bestrijkt hij een veel groter geografisch gebied (momenteel een zestigtal landen) dan wanneer de lidstaten afzonderlijk hulp bieden. Daardoor gebeurt het dat de EU al ter plekke is wanneer een nieuwe ramp zich voltrekt. Ten tweede geeft de EU veel meer geld uit aan humanitaire hulp dan anderen. Het klopt weliswaar dat het directoraat-generaal Humanitaire Hulp van de Europese Commissie veeleer partnerprojecten financiert dan directe interventies organiseert, maar toch beantwoorden de financieringsbeslissingen aan een veldanalyse van de behoeftes door de Commissie zelf — en dus niet alleen door haar partners. Ten derde wekt humanitaire hulp via de Europese kanalen in sommige moeilijke contexten minder wantrouwen dan hulp die afkomstig is van een specifieke EU-lidstaat.

De Europese Unie beschikt nog over een andere troef: de wederopbouwprogramma's. Zo werkt Europa permanent met een aantal instrumenten, met name de met de buitenlandse betrekkingen verbonden Europese programma's, in alle geografische zones. Op te merken valt dat alleen de grote geografische Europese programma's (zoals ALA, MED, TACIS, CARDS enzovoort) ook een duurzame dimensie geven aan het optreden van de Europese Unie. Die programma's zijn dus belangrijk voor de zichtbaarheid.

Sinds 2006 ondersteunt het Europees Parlement het project tot oprichting van een «noodhulpmacht voor civiele bescherming», die bij machte is op te treden wanneer zich rampen voordoen op het EU-grondgebied of daarbuiten. De dramatische bosbranden in Griekenland in de zomer van 2007, waar vijftien doden vielen en bijna 200 000 hectare bos in de as werd gelegd, hebben nogmaals het belang van een dergelijk instrument aangetoond. Voor de Griekse brandweer, die te kampen had met een tekort aan manschappen en materieel, had de bijstand van hun Europese collega's van cruciaal belang kunnen zijn. Een eerste stap in die richting werd gezet met de oprichting in 2006 van het Europees corps voor snelle interventie (FIRE), dat bestaat uit brandweerlieden uit Italië, Frankrijk, Spanje, Portugal en Griekenland. Er werden reeds gezamenlijke oefensessies georganiseerd.

In 2007 heeft de Europese Unie een referentiekader voor haar humanitaire actie aangenomen, namelijk de «Europese consensus betreffende humanitaire hulp». Naar aanleiding van de crisis in Haïti oogstte Europa evenwel nogmaals kritiek omdat het niet snel genoeg

de réactivité et de visibilité tant sur la scène internationale que sur le théâtre des opérations. Pourtant, dans cette même crise, l'Europe est le premier donateur avec près de 429 millions d'euros débloqués pour Haïti et de nombreux pays européens, à l'instar de la Belgique et de la France, se sont rapidement mobilisés pour envoyer des équipes de secours et des équipes médicales pour aider les populations locales.

Suite à cette tragédie et aux questions qu'elle a soulevées, de nombreuses voix se sont élevées en Europe pour mettre sur pied une force européenne d'intervention civile et militaire. Le président français Nicolas Sarkozy a plaidé dès le 22 janvier 2010, lors de ses vœux au corps diplomatique, en faveur de la création d'une « force européenne de sécurité civile ». L'absence de cet instrument de projection humanitaire apparaît d'autant plus criante qu'avec 429 millions d'euros d'aide, l'Union européenne fournira trois fois plus de financements que les États-Unis à Haïti. Plus globalement, l'Union européenne est le premier donateur en matière d'aide humanitaire et de développement au monde.

Le tsunami qui a déferlé sur le Sud-Est asiatique en décembre 2004 et le tremblement de terre qui a frappé Haïti en 2010, ont représenté un test pour la capacité de l'Europe d'agir hors ses frontières. Or les deux catastrophes ont chaque fois donné lieu avant tout à des réponses humanitaires nationales. Chaque État membre a envoyé son propre personnel, ses propres chiens pisteurs, ses propres avions, ses propres secouristes, etc. Ces tragédies nous confrontent une fois de plus avec le manque de coordination européenne face aux crises humanitaires. L'idée d'une force européenne de réaction rapide aux catastrophes naturelles n'est pas nouvelle. Elle a été avancée à plusieurs reprises ces dernières années, mais sans résultat à ce jour.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est essentiel et urgent de créer une « force humanitaire de réaction rapide », un EU-FAST, permettant à l'Union européenne d'associer des moyens civils et militaires pour dépêcher dans les vingt-quatre heures une première aide humanitaire d'urgence. Si le rôle du Centre de suivi et d'information du mécanisme de la protection civile (MIC) à Bruxelles est salué de manière unanime par les États membres, certains souhaiteraient qu'il puisse disposer de moyens supplémentaires pour assurer une véritable veille opérationnelle. Pour ce faire, il serait nécessaire de créer un centre permanent de coordination, pouvant être activé dans les deux heures après une catastrophe humanitaire, qui gérerait des stocks permanents de matériel d'aide humanitaire à l'échelle européenne et qui rassemblerait des capacités de transport mises à disposition par des États membres. Le 26 janvier 2010, le nouveau président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a égale-

ment had gereageerd, en zowel internationaal als ter plaatse onvoldoende zichtbaar was. Toch valt op te merken dat Europa in het raam van dezelfde crisis de belangrijkste geldschieter was; er werd bijna 429 miljoen euro vrijgemaakt voor Haïti. Veel Europese landen hebben het voorbeeld van België en Frankrijk gevolgd en zijn snel tot actie overgegaan, door hulpploegen en medische teams te sturen om de lokale bevolking bij te staan.

Na dat drama en de vragen die het opwierp, zijn in Europa veel stemmen opgegaan om een Europees korps voor civiele en militaire interventie op te richten. De Franse president Nicolas Sarkozy bepleitte al op 22 januari 2010 in zijn nieuwjaarsboodschap aan het diplomatiek korps de oprichting van een « Europees korps voor civiele veiligheid ». Dat Europa niet over een dergelijk instrument voor humanitaire hulp beschikt, stoot des te meer tegen de borst omdat de Europese Unie 429 miljoen euro aan hulp voor Haïti spendeert, wat drie keer meer is dan de Verenigde Staten. Meer algemeen is de Europese Unie wereldwijd de belangrijkste donor van humanitaire en ontwikkelingshulp.

De tsunami die Zuidoost-Azië in december 2004 overspoelde en de aardbeving die in 2010 in Haïti heeft plaatsgevonden, hebben Europa getest op zijn vermogen om buiten zijn grenzen op te treden. Bij beide calamiteiten werden echter telkens in de eerste plaats nationale humanitaire acties op stapel gezet. Elke lidstaat stuurde zijn eigen manschappen, zijn eigen speurhonden, zijn eigen vliegtuigen, zijn eigen hulpverleners enzovoort. Door die drama's worden wij nogmaals geconfronteerd met de gebrekkige Europese coördinatie bij humanitaire crises. Het idee om een Europees korps voor snelle interventies bij natuurrampen op te richten, is niet nieuw. Hoewel zulks de jongste jaren meermaals werd voorgesteld, is van dat voorstel tot dusver niets in huis gekomen.

Daarom menen de indieners dat het van belang is dringend een « korps voor snelle humanitaire interventie » op te richten, een EU-FAST, die de Europese Unie in staat stelt zowel civiele als militaire middelen vrij te maken om binnen het etmaal de eerste dringende humanitaire hulp te bieden. Hoewel alle EU-lidstaten zeer te spreken zijn over de activiteiten van het in Brussel gevestigde Europese Monitoring and Information Centre (MIC), hadden sommige landen graag gezien dat aan het Centrum extra middelen zouden worden verleend om echt operationeel toezicht te kunnen houden. Daartoe zou een vast coördinatiecentrum moeten worden opgericht, dat in actie kan treden binnen twee uur nadat zich een humanitaire ramp heeft voorgedaan, dat de permanent opgeslagen humanitaire-hulpgoederen op Europees niveau zou beheren, en dat tevens de door de lidstaten ter beschikking gestelde vervoersmogelijkheden zou coördineren. Op 26 januari 2010 heeft ook de nieuwe

ment plaidé en faveur de la création d'une « force humanitaire de réaction rapide » pour porter assistance aux populations victimes de catastrophes.

La Commission européenne a également précisé vouloir relancer l'idée d'une force d'intervention rapide de l'Union européenne pour les crises humanitaires, afin d'accroître notamment la visibilité de l'Europe sur le terrain. José Manuel Barroso entend demander à son équipe « des propositions pour améliorer encore les capacités de réponse de l'UE aux crises humanitaires et aux désastres naturels, notamment par la création d'une structure centralisée pour une réaction rapide de l'UE, en pleine coordination avec les États européens ». L'idée est aussi de permettre à l'Union européenne de bénéficier « d'une plus grande visibilité dans ses efforts à la fois vis-à-vis des personnes qui en bénéficieront et du public européen ».

En mai 2006, l'ancien ministre français des Affaires étrangères, Michel Barnier, avait remis un rapport à la Commission Barroso intitulé « Pour une force européenne de protection civile : Europe Aid » (1). Dans ce rapport, il indique que la gestion européenne des crises est un sujet sur lequel l'Union européenne doit progresser. Selon Michel Barnier, les expériences récentes, dont celles du tsunami, de l'ouragan Katrina et du tremblement de terre au Pakistan, ont souligné le besoin pour l'Union européenne de se doter d'une véritable capacité de réponse aux crises, qui permet de mobiliser l'ensemble des moyens disponibles, humanitaires, civils mais également militaires. Lors de ces crises, la réponse européenne est en effet apparue morcelée, peu visible, avec un manque de coordination dans le déploiement sur le terrain et l'acheminement des secours, même si chaque État membre a répondu de manière significative aux besoins sur place.

La France a proposé à ses partenaires européens la mise en place d'une force d'intervention rapide européenne (FIRE). Le dispositif « Europe Aid » concernerait sept grands types de risques dans les différentes régions du monde : les tremblements de terre et tsunamis, les incendies, les inondations et glissements de terrain, les accidents industriels et nucléaires, les attaques terroristes, les catastrophes maritimes, et les grandes pandémies.

Responsable de la coordination de l'action française lors du tsunami asiatique en décembre 2004, Michel Barnier avait déploré la dispersion des moyens déployés par les pays de l'Union. Sur le terrain, il s'était dit frappé, comme d'autres responsables européens, par la visibilité des forces envoyées par les États-Unis sous la bannière USAID. « Faute d'une

voorzitter van de Europese Raad, de heer Herman Van Rompuy, gepleit voor de oprichting van een korps voor snelle humanitaire interventie, om door rampen getroffen bevolkingsgroepen ter hulp te komen.

Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat zij het idee van een Europees korps voor snelle humanitaire interventies nieuw leven wil inblazen, meer bepaald om de zichtbaarheid van Europa in het veld te vergroten. José Manuel Barroso is van plan de eurocommissarissen te verzoeken voorstellen in te dienen om de slagkracht van de Europese Unie in geval van humanitaire crises en natuurrampen verder op te voeren, meer bepaald door een centrale structuur op de rails te zetten die de EU in staat stelt snel op te treden, in nauwe coördinatie met de Europese Staten. Het is tevens de bedoeling de inspanningen van de Europese Unie beter zichtbaar te maken bij de personen aan wie de hulp ten goede komt, alsook bij de Europese burger.

In mei 2006 heeft de gewezen Franse minister van Buitenlandse Zaken, de heer Michel Barnier, de commissie-Barroso een rapport bezorgd: « *Pour une force européenne de protection civile : Europe Aid* » (1). Daarin geeft hij aan dat de Europese Unie vooruitgang moet boeken inzake crisisbeheer op Europees niveau. Volgens hem blijkt uit de recente gebeurtenissen (waaronder de tsunami, de orkaan Katrina en de aardbeving in Pakistan) dat de Europese Unie moet kunnen beschikken over een daadkrachtig crisisinstrument, waarmee alle beschikbare humanitaire, civiele én militaire middelen in stelling kunnen worden gebracht. In geval van crisis reageert Europa immers in verspreide slagorde, zijn de Europese activiteiten nauwelijks zichtbaar en is er een gebrek aan coördinatie van de hulpverlening ter plaatse en van het vervoer van de hulpgoederen, zelfs al heeft elke lidstaat aanzienlijke inspanningen geleverd om tegemoet te komen aan de behoeften van de getroffen bevolking.

Frankrijk heeft zijn Europese partners voorgesteld een Europees korps voor snelle interventie (FIRE) op te richten. De groep « Europe Aid » zou in actie komen wanneer zich waar ook ter wereld een van de zeven volgende crises zou voordoen: aardbevingen en tsunamis, bosbranden, overstromingen en grondverschuivingen, industriële en nucleaire ongevallen, terroristische aanvallen, rampen op zee en pandemieën.

Michel Barnier, die verantwoordelijk was voor het Franse optreden na de tsunami die zich in december 2004 in Azië heeft voorgedaan, betreurde dat de middelen van de EU-landen versnipperd werden ingezet. In het veld was was hij, net zoals andere EU-leiders, naar eigen zeggen getroffen hoe prominent de door de Verenigde Staten onder USAID-vlag

(1) http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_fr.pdf.

(1) http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_fr.pdf.

organisation d'ensemble de la réponse européenne, impliquant scénarios, protocoles et moyens identifiés, l'absence d'approche européenne coûte cher et manque d'efficacité » avait-il précisé.

Afin de mener à bien ses différents rôles de bailleur européen, d'intervenant politique et d'acteur de terrain, l'Union européenne doit assurer une cohérence en termes d'organisation de la réponse humanitaire et proposer une approche européenne intégrée. Les récentes catastrophes naturelles ont montré certaines limites à l'action humanitaire telle qu'elle fonctionne actuellement. Faute d'une organisation d'ensemble de la réponse européenne, impliquant scénarios, protocoles et moyens identifiés, le coût de la « non Europe » est perceptible tant dans l'inefficacité de la réponse que sur un plan économique. Seulement une organisation préventive et une mutualisation des moyens existants permettront l'émergence d'une force européenne de protection civile.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) a également plaidé en faveur de la création d'une telle force dans deux rapports récents « La révision de la Stratégie européenne de sécurité » de juin 2008 (1) et « Une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe » de décembre 2008 (2). Dans ces rapports, l'UEO propose de renforcer les capacités civiles de gestion de crise, de développer la capacité permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires, en veillant à la déployabilité rapide des forces d'intervention, tant sur le territoire de l'Union européenne qu'à l'extérieur. Pour l'UEO, il est nécessaire d'élaborer une stratégie européenne de veille ayant la capacité d'intervention civile et militaire pour protéger, sauvegarder et si nécessaire évacuer des citoyens européens en danger, dans l'Union européenne et en dehors, cette force d'intervention pouvant être utilisée en cas de nécessité humanitaire au profit de toute population extérieure à l'Union européenne.

Cette force humanitaire de réaction rapide permettra également de répondre favorablement à l'attente des Nations unies, qui voient une nette valeur ajoutée à un pôle européen doté de capacités d'intervention plutôt qu'à une multitude d'interventions nationales juxtaposées et peu coordonnées.

Cette force de réaction rapide aurait également l'avantage d'être un instrument concret pour les Européens, une preuve tangible de la « valeur ajoutée ».

(1) http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.pdf.

(2) http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2028.pdf.

uitgestuurde korpsen in beeld kwamen. Hij merkte daarbij het volgende op: « *Faute d'une organisation d'ensemble de la réponse européenne, impliquant scénarios, protocoles et moyens identifiés, l'absence d'approche européenne coûte cher et manque d'efficacité.* ».

Om haar verschillende functies als Europese geldschieter, politieke speler en actor in het veld naar behoren te vervullen, moet de Europese Unie zorgen voor organisatorische samenhang van de humanitaire interventie, alsook een geïntegreerde Europese aanpak bieden. De recente natuurrampen hebben aangetoond dat de humanitaire interventies, zoals ze vandaag gebeuren, in sommige opzichten met beperkingen kampen. Zonder een alomvattende organisatie van het Europese optreden (dat scenario's, protocollen en welomschreven middelen omvat) zijn de kosten van de « onzichtbare EU » merkbaar aan de ondoeltreffendheid van het optreden én aan de economische repercussies. Alleen met een preventieve organisatie en een bundeling van de bestaande middelen, zal een Europees korps voor civiele bescherming tot stand kunnen komen.

Ook de West-Europese (Unie (WEU) heeft voor de oprichting van een dergelijk korps gepleit in twee recente rapporten, met name « *Revision of the European Security Strategy* » (1) van juni 2008 en « *A common security and defence strategy for Europe* » (2) van december 2008. In die rapporten stelt de WEU voor de civiel capaciteit voor crisisbeheer te vergroten alsook over te gaan tot een verhoging van de permanente capaciteit om civiel en militaire operaties te plannen en uit te voeren, waarbij wordt toegezien op de snelle inzetbaarheid van de interventiekorpsen op EU-grondgebied en daarbuiten. Volgens de WEU is het noodzakelijk een Europese strategie uit te werken om een korps standby te hebben dat in staat is civiel en militair op te treden, teneinde in gevaar verkerende Europese burgers binnen en buiten de Europese Unie te beschermen, in veiligheid te brengen en indien nodig te evacueren; daarenboven kan dat korps in humanitaire noodsituaties worden ingezet ten behoeve van ongeacht welke bevolking van buiten de Europese Unie.

Dat korps voor snelle humanitaire interventies zal ook tegemoet komen aan de verwachting van de Verenigde Naties, die vinden dat een daadkrachtige Europese pijler duidelijk een meerwaarde biedt ten opzichte van talrijke, op zichzelf staande en weinig gecoördineerde interventies van afzonderlijke landen.

Die snelle interventiemacht zou ook een concreet instrument kunnen zijn in de ogen van de Europeanen, een tastbaar bewijs van die zogenaamde « meerwaarde ».

(1) http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.pdf.

(2) <http://www.assembly-weu.org/en/Reports%20Dec%202008/2028.pdf>.

tée» de l'Europe dans la vie de tous les jours. Une meilleure réponse européenne à des crises va à la rencontre d'un vrai devoir d'assistance et répond à une attente politique des citoyens.

Elle est enfin au cœur même du projet européen depuis cinquante ans. Depuis 1950, il s'agit bien de solidarité entre les peuples européens mais aussi de notre solidarité avec les autres peuples du monde. D'autant plus que l'Union européenne occupe le premier rang pour l'aide au développement accordée dans le monde, puisqu'elle en octroie 55 % de l'aide mondiale. Toutefois, l'efficacité de l'aide européenne peut et doit s'accroître par un effort renouvelé de coordination.

Dominique TILMANS.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant l'ampleur des catastrophes naturelles et l'importance de l'acheminement d'une aide sanitaire, médicale et alimentaire d'urgence;

B. considérant l'importance de la mise en place d'une aide humanitaire internationale et organisée lors d'une catastrophe naturelle;

C. considérant l'importance de disposer d'un système humanitaire pérenne pouvant être mobilisé à tout moment;

D. considérant qu'il convient d'améliorer la réponse internationale aux crises humanitaires par une meilleure coordination des interventions des divers acteurs, et de définir avec précision les priorités d'action;

E. considérant que 95 % des victimes se trouvent dans les pays les plus pauvres souvent désemparés face à l'ampleur de la catastrophe;

F. considérant le devoir moral et éthique de la communauté internationale de faire acte de solidarité et d'assistance avec les pays subissant des catastrophes naturelles;

waarde» van Europa in het dagelijks leven. Een Europa dat crisissen beter het hoofd biedt, komt tegemoet aan een echte bijstandsplicht, en speelt in op wat de burgers van de beleidsmakers verwachten.

Ten slotte is hierbij al vijftig jaar een cruciaal aspect van het Europese project in het geding. Sedert 1950 gaat het immers niet alleen om solidariteit tussen de Europese volkeren, maar ook om onze solidariteit met de andere volkeren waar ook op aarde, temeer omdat de Europese Unie wereldwijd de belangrijkste verstrekker van ontwikkelingshulp is, met name 55 %. Toch kan en moet de Europese hulp doeltreffender worden dankzij een hernieuwde inspanning om een en ander te coördineren.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. wijst op de omvang van de natuurrampen en het belang van dringende gezondheidszorg, medische hulpverlening en voedselhulp;

B. geeft aan dat het bij natuurrampen belangrijk is te voorzien in georganiseerde internationale humanitaire hulp;

C. attendeert erop dat het van belang is te beschikken over een permanente humanitaire structuur die op elk moment kan worden ingezet;

D. wijst erop dat de internationale respons op humanitaire crises moet worden verbeterd door de interventies van de verschillende actoren beter op elkaar af te stemmen, en door de prioritaire actiepunten nauwkeurig te omschrijven;

E. geeft aan dat 95 % van de slachtoffers van natuurrampen leeft in de armste landen, die vaak machteloos staan tegenover de omvang van de ramp;

F. is zich ervan bewust dat de internationale gemeenschap de morele en ethische plicht heeft solidair te zijn met de landen waar zich natuurrampen hebben voorgedaan, alsook die landen bij te staan;

G. considérant la Stratégie internationale de réduction des catastrophes naturelles de l'ONU (*International Strategy for Disaster Reduction* — ISDR);

H. considérant le rapport de Michel Barnier pour la Commission européenne intitulé «Pour une force européenne de protection civile: *Europe Aid*» de mai 2006 (1);

I. considérant le rapport d'information n° 237 (2005-2006) du sénateur français, M. Paul Girod, intitulé «La protection civile dans l'Union européenne» fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 3 mars 2006 au Sénat français (2);

J. considérant les nouveaux instruments pour la politique étrangère européenne institués par le Traité de Lisbonne;

K. considérant les dispositions pertinentes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'article 222 contenant la clause de solidarité et l'article 196 relatif à la protection civile;

L. considérant l'article 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, libellé comme suit: «Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection»;

M. considérant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 5 mars 2008 intitulée «Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes»;

N. considérant le consensus européen sur l'aide humanitaire, signé en décembre 2007 par le Parlement européen et le Conseil européen (*Journal officiel*, C 46 du 24 février 2006);

O. considérant la résolution du Conseil du 19 décembre 2002 sur les aides spécifiques en matière de protection civile aux régions ultrapériphériques et isolées, aux régions insulaires et d'accès difficile et aux régions faiblement peuplées de l'Union européenne (*Journal officiel*, C 24 du 31 janvier 2003);

G. wijst op de «*International Strategy for Disaster Reduction*» (ISDR) van de Verenigde Naties;

H. verwijst naar het verslag van Michel Barnier aan de voorzitter van de Raad van de Unie en de voorzitter van de Europese Commissie: «Pour une force européenne de protection civile: *Europe aid*» (1);

I. wijst op het voorlichtingsverslag nr. 237 (2005-2006) genaamd «La protection civile dans L'Union européenne», dat de Franse senator Paul Girod heeft uitgebracht namens de delegatie voor de Europese Unie, en dat op 3 maart 2006 werd ingediend in de Franse Senaat (2);

J. attendeert op de nieuwe, krachtens het Verdrag van Lissabon ingestelde instrumenten voor het buitenlands beleid van de Europese Unie;

K. verwijst naar de relevante bepalingen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzonderheid artikel 222, dat de solidariteitsclausule bevat, en artikel 196 betreffende de civiele bescherming;

L. verwijst naar artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat luidt: «Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. De lidstaten treffen de nodige voorzieningen en beginnen de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn.»;

M. verwijst naar de Aanbeveling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 5 maart 2008: «Versterking van het reactievermogen van de Europese Unie bij rampen»;

N. verwijst naar de Europese consensus betreffende humanitaire hulp die op 18 december 2007 is ondertekend door het Europees Parlement en de Europese Raad (*Publicatieblad*, C 46 van 24 februari 2008);

O. verwijst naar de Resolutie van de Raad van 19 december 2002 inzake specifieke hulp op het gebied van de civiele bescherming aan ultraperifere en geïsoleerde regio's, insulaire en moeilijk toegankelijke regio's, alsmede aan dunbevolkte regio's van de Europese Unie (*Publicatieblad*, C 24 van 31 januari 2003);

(1) http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_fr.pdf.

(2) <http://senatrice.fr/rap/r05-237/r05-237.html>.

(1) http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

(2) <http://senatrice.fr/rap/r05-237/r05-237.html>.

P. considérant le rapport de l'UEO intitulé « La révision de la Stratégie européenne de sécurité » de juin 2008 (1);

Q. considérant le rapport de l'UEO intitulé « Une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe » de décembre 2008 (2);

demande au gouvernement :

1. de soutenir auprès des États membres de l'Union européenne la création d'une « Force humanitaire civile et militaire de réaction rapide au sein de l'Union européenne »;

2. de soutenir auprès des États membres de l'Union européenne une formation unique des personnels européens à déployer en cas d'urgence humanitaire (y inclus les aspects sanitaires) organisée sous l'égide de l'Institut européen pour la protection civile et l'aide humanitaire.

23 novembre 2010.

Dominique TILMANS.

P. verwijst naar het WEU-rapport « *Revision of the European Security Strategy* » van juni 2008 (1);

Q. verwijst naar het WEU-rapport « *A common security and defence strategy for Europe* » (2) van december 2008;

verzoekt de regering :

1. er bij de lidstaten van de Europese Unie op aan te dringen in de Europese Unie een « snel inzetbaar civiel en militair humanitair korps » op te richten;

2. er bij de lidstaten van de Europese Unie op aan te dringen één, uit Europeanen bestaand korps op te richten dat moet worden ingezet in humanitaire noodsituaties (inclusief voor de gezondheidsaspecten), en dat wordt georganiseerd onder toezicht van het Europees Instituut voor civiele bescherming en humanitaire hulp.

23 november 2010.

(1) http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.php.

(2) <http://www.assembly-weu.org/fr/Reports%20Dec%202008/2028.pdf>.

(1) http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2000.php.

(2) <http://www.assembly-weu.org/en/Reports%20Dec%202008/2028.pdf>.