

Informations parlementaires

SÉNAT Session ordinaire 2025-2026

RÉSOLUTIONS

NOR : INPS2531407X

Résolution adoptée en application de l'article 88-4 de la Constitution

Est devenue résolution du Sénat le 10 novembre 2025, conformément à l'article 73 *quinquies* B du Règlement du Sénat, la proposition de résolution européenne de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dont la teneur suit :

Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (objectif climatique 2040) - COM(2025) 524 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016 ;

Vu le règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013 ;

Vu le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 ;

Vu le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« Loi européenne sur le climat ») ;

Vu le règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat ;

Vu le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 ;

Vu le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;

Vu la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union ;

Vu la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) ;

Vu la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil ;

Vu la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) ;

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, COM(2025) 524 final ;

Vu la « Stratégie de développement à long terme en matière de développement à faibles émissions de gaz à effet de serre » de l'Union européenne et de ses Etats-membres, notifiée le 6 mars 2020 par le Conseil européen à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019, intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 juillet 2021, intitulée « Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM(2021) 550 final ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 6 février 2024, intitulée « Garantir notre avenir – Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 pour une société durable, juste et prospère », COM(2024) 63 final ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 avril 2024, intitulée « Les dialogues sur la transition propre – bilan – Une industrie européenne forte pour une Europe durable », COM(2024) 163 final ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 29 janvier 2025, intitulée « Une boussole pour la compétitivité de l'UE », COM(2025) 30 final ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 mai 2025, intitulée « Évaluation à l'échelle de l'UE de la version finale des plans nationaux en matière d'énergie et de climat – Atteindre les objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 », COM(2025) 274 final ;

Vu le rapport d'étape de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action climatique de l'UE (2024) du 31 octobre 2024, COM(2024) 498 final ;

Vu le rapport de M. Mario Draghi, du 9 septembre 2024, sur le futur de la compétitivité européenne et une stratégie de compétitivité pour l'Europe ;

Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, et en particulier son article 1^{er} ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et en particulier son article 1^{er} ;

Vu la résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 88 (2019-2020) du 22 mai 2020 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final ;

Vu la résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 31 (2021-2022) du 8 novembre 2021 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des Etats membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision, COM(2021) 554 final ;

Vu la résolution européenne du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables ;

Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ;

Vu le rapport d'information du Sénat n° 576 (2021-2022) du 15 mars 2022 sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », par M. Guillaume CHEVROLLIER et Mme Denise SAINT-PÉ, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ;

Vu le rapport d'information du Sénat n° 584 (2021-2022) du 24 mars 2022 sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », intitulé « Face à la dépendance énergétique, comment décarboner l'économie ? », par M. Daniel GREMILLET et Mme Dominique ESTROSI SASSONE, fait au nom de la commission des affaires économiques ;

Vu le rapport du Haut Conseil pour le climat intitulé « L'action climatique européenne pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 », publié le 7 mai 2024 ;

Considérant que la Commission européenne propose d'inscrire dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat », un objectif juridiquement contraignant de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040 par rapport aux niveaux de 1990, conformément à l'article 4 de ce règlement qui impose de présenter un objectif intermédiaire pour cette date, tout en l'assortissant d'éléments en vue d'en faciliter sa réalisation ; que cet amendement à la « loi européenne sur le climat » constituera la base de la législation pour l'après-2030 ;

Considérant que l'Union européenne s'est dotée d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité climatique à l'horizon 2050 au niveau de l'Union dans son ensemble, dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, en cohérence avec les objectifs de l'accord de Paris sur le climat ;

Considérant que la lutte contre le changement climatique est un enjeu mondial et que l'Union européenne, qui représente moins de 6 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, ne peut répondre à elle seule à cet enjeu ;

Considérant la multiplication et l'intensification des phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes causées par le réchauffement climatique, à l'exemple des épisodes de vagues de chaleur et d'incendies qui ont frappé l'Europe cet été ;

Considérant que l'Union européenne et ses Etats membres ont déjà réalisé des efforts importants pour réduire les émissions de gaz à effet par rapport aux niveaux de 1990 ; que la France a également accompli des efforts significatifs pour réduire ses émissions, notamment grâce à une production d'électricité largement décarbonée, et que son niveau par habitant se situe en dessous de la moyenne européenne ;

Considérant que la préservation et le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne doivent constituer une priorité de l'Union européenne, tout en offrant les perspectives nécessaires à son adaptation aux enjeux de la décarbonation ;

Considérant que la transition énergétique et climatique, qui entraîne des mutations majeures de l'économie européenne, représente une opportunité de développement et de croissance, essentielle pour renforcer la compétitivité de l'Union européenne dans l'économie mondiale ;

Considérant que l'atteinte de l'objectif fixé nécessite des investissements massifs, une planification stratégique cohérente et une acceptabilité sociale des mesures mises en œuvre ;

Considérant que les traités reconnaissent que les Etats membres disposent de la liberté de choisir la technologie la plus adaptée à leurs besoins et spécificités locales ;

Concernant l'objectif de réduction de 90 % des émissions nettes de gaz à effet d'ici 2040 :

Renouvelle son soutien à l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, tel que prévu par le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;

Rappelle la nécessité pour la France de respecter ces engagements, inscrits à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et, à l'initiative du Sénat, à l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Rappelle l'importance de fixer un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2040, en cohérence avec les engagements internationaux de l'Union européenne et sur la base duquel pourra être élaborée la contribution déterminée au niveau national de l'Union européenne pour 2035 ;

Se félicite des progrès réalisés par l'Union européenne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre au cours de ces dernières années, qui lui permettent d'être en bonne voie pour atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé pour 2030 ;

Souligne que l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 nécessite néanmoins la poursuite des efforts engagés par l'Union européenne et ses Etats membres en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

Prend acte de la proposition de la Commission européenne d'inscrire un objectif intermédiaire de 90 % de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2040 dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;

Rappelle que le principe d'une révision du règlement (UE) 2021/1119 afin d'introduire un objectif intermédiaire à l'horizon 2040 correspond aux conclusions de sa résolution européenne n° 88 (2019-2020) du 22 mai 2020 ;

S'interroge sur la capacité de l'Union européenne à atteindre le niveau d'ambition proposé par la Commission européenne à cette échéance ;

Regrette l'absence d'indications chiffrées sur la réduction des émissions brutes dans la proposition de règlement et déplore que la méthodologie retenue par la Commission européenne pour définir la cible de - 90% d'émissions nettes n'ait pas permis à ce stade d'avoir un débat suffisamment éclairé au regard des implications économiques, politiques et territoriales du nouveau cadre envisagé, qui imposera ensuite la révision de plusieurs actes juridiques du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ;

Fait valoir que la capacité d'absorption des puits naturels, notamment forestiers, a fortement diminué depuis dix ans, en raison du réchauffement climatique, et que par conséquent, l'objectif proposé par la Commission européenne repose sur une contribution surévaluée des absorptions par les puits naturels ; s'inquiète que cette surévaluation conduise à exiger des efforts supplémentaires, significatifs et coûteux dans d'autres secteurs ; estime nécessaire de prendre en considération les incertitudes inhérentes au secteur de l'utilisation des terres, de leur changement d'affectation et de la foresterie ; rappelle que la politique de préservation de la biodiversité doit garantir sa pleine cohérence avec les objectifs climatiques européens ;

Souligne que l'objectif fixé à l'horizon 2040 doit permettre de définir un cadre législatif ambitieux, clair et stable afin d'offrir la visibilité nécessaire aux décideurs politiques et à l'ensemble des acteurs économiques, notamment les entreprises européennes déjà engagées dans la transition climatique ;

Affirme que, dans une logique conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, les Etats membres doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour atteindre les objectifs fixés et la neutralité carbone, en tenant compte de leur mix énergétique et de leur situation nationale ;

Rappelle que l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050 doit s'accompagner de mesures en faveur de la compétitivité des industries européennes, de l'autonomie stratégique de l'Union et de la sécurité énergétique des citoyens ;

Appelle à une évaluation rigoureuse des impacts économiques, sociaux et industriels de l'objectif proposé, notamment sur les secteurs stratégiques tels que l'agriculture, l'automobile, la construction, l'énergie et les industries électro-intensives ;

Invite le Gouvernement à veiller, lors des négociations, à ce que la répartition des efforts entre les Etats membres respecte le principe d'équité et tienne compte des efforts déjà consentis par la France dans le cadre de sa trajectoire nationale de décarbonation ;

Concernant les flexibilités proposées par la Commission européenne dans la manière d'atteindre l'objectif pour 2040 :

Observe la difficulté d'appréhension de la proposition de la Commission européenne qui pose essentiellement des principes pour l'atteinte de l'objectif, en renvoyant à des actes législatifs ultérieurs le soin de définir les modalités d'application des mesures d'assouplissement envisagées ;

Fait valoir que les flexibilités introduites par la proposition de règlement ne doivent pas conduire à des stratégies de contournement qui auraient pour conséquence d'empêcher l'Union dans son ensemble d'atteindre ses objectifs en matière climatique ; invite le Gouvernement, dans le cadre de la négociation, à exercer une vigilance quant au périmètre d'application des flexibilités proposées par la Commission européenne ;

Est favorable à la flexibilité proposée consistant à prendre en compte, pour l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2040 et conformément à l'article 6 de l'accord de Paris, un usage des crédits carbone internationaux ;

Souligne néanmoins que l'intégrité des projets entrant dans le champ des crédits carbone internationaux pris en compte devra être assurée par des critères et normes stricts, garantissant leur qualité environnementale et leur contribution à la lutte contre le changement climatique ;

Relève que ces crédits carbone internationaux n'ont pas vocation à être utilisés dans le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union européenne, dans la mesure où une telle utilisation risquerait de remettre en cause les efforts sectoriels de décarbonation ;

Approuve le principe d'une limitation du recours à ces crédits carbone internationaux, afin de ne pas compromettre les efforts de réduction des émissions de gaz de serre de l'Union européenne, comme cela avait été constaté sous le protocole de Kyoto, entré en vigueur le 16 février 2005 ; ne valide pas pour autant, à ce stade, le plafond de 3 % proposé par la Commission européenne, en l'absence d'éléments d'appréciation suffisants ;

Appelle la Commission européenne à apporter les éclaircissements nécessaires afin de préciser les modalités de mise en œuvre et de comptabilisation des crédits carbone internationaux dans l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2040 ;

Émet des réserves quant à la proposition de la Commission européenne d'accorder une plus grande flexibilité entre les secteurs afin de favoriser la réalisation des objectifs, en l'absence d'éléments indicatifs sur les conditions de sa mise en œuvre ;

Concernant les conditions facilitantes nécessaires pour atteindre l'objectif pour 2040 :

Souligne que le cadre facilitateur proposé par la Commission européenne doit concourir à la protection et au renforcement de la compétitivité et de la souveraineté européennes ;

Se félicite de l'introduction du principe de neutralité technologique dans le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;

Demande que la référence à l'énergie nucléaire parmi les solutions de décarbonation du système énergétique soit maintenue au cours des négociations ;

Rappelle que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, tel qu'il a été adopté, demeure insuffisamment abouti au regard des risques de fuite de carbone susceptibles d'entraîner une délocalisation des activités économiques hors de l'Union européenne ; réaffirme la nécessité de reconsidérer les produits couverts par le mécanisme exposés à un risque de fuites de carbone à l'occasion de la clause de revoyure du règlement prévue en 2026 ; demande une révision dans les meilleurs délais du mécanisme, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026 ;

Salue la volonté de la Commission européenne de mieux prendre en compte le rapport coût-efficacité pour la mise en œuvre de certains dispositifs qui devront être réexaminés ;

Appelle à réévaluer l'effort respectif des Etats membres en renforçant la logique de coût-efficacité et en reconsidérant la méthodologie de calcul des efforts à répartir entre les Etats membres pour la réalisation de l'objectif pour 2040, dans le cadre de la révision du règlement sur le partage de l'effort ;

Demande de prendre en compte les efforts réalisés par les pays les plus avancés dans la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre ;

Souligne les besoins accrus de financements, publics et privés, indispensables pour atteindre les objectifs climatiques de l'Union européenne à l'horizon 2040, dans le contexte économique et budgétaire actuel ; juge à cet égard pertinent d'envisager la création d'une « banque européenne de la décarbonation et de l'électrification » ayant pour mission d'aider les entreprises industrielles européennes à abandonner les énergies fossiles et à financer les investissements nécessaires à leur transition énergétique, en s'inspirant du mécanisme français de subventions basées sur la tonne de CO₂ effectivement évitée, après appels d'offres ;

Rappelle le besoin urgent de mettre un terme à la dépendance de l'Union européenne aux énergies fossiles pour s'aligner sur l'objectif visant à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, comme l'a souligné le conseil

scientifique consultatif européen sur le changement climatique ; appelle à l'établissement d'un calendrier clair pour la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles ;

Soutient, en complément des mesures proposées par la Commission européenne, l'introduction d'un objectif de réduction de l'empreinte carbone, en vue de réduire les émissions importées, de valoriser la production bas-carbone sur le territoire de l'Union et de garantir le niveau réel de décarbonation de l'économie européenne ;

Appelle le Gouvernement à défendre une position équilibrée dans les négociations européennes, fondée sur le respect du principe de subsidiarité, la préservation de la compétitivité française et la cohésion de ses territoires ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Travaux préparatoires :

Sénat. – Proposition de résolution européenne n° 15 (2025-2026) – Est devenue résolution du Sénat le 10 novembre 2025 – T.A. n° 19 (2025-2026).

Résolution adoptée en application de l'article 88-6 de la Constitution

Est devenue résolution du Sénat le 10 novembre 2025, conformément à l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat, la proposition de résolution européenne de la commission des lois dont la teneur suit :

Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, et abrogeant la décision n° 1313/2013/UE - COM(2025) 548 final

Vu l'article 88-6 de la Constitution ;

Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat ;

Vu la proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, et abrogeant la décision n° 1313/2013/UE – COM(2025) 548 final ;

Vu la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense ;

Vu la résolution européenne du Sénat n° 147 (2023-2024) du 26 juillet 2024 visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile ;

Vu la déclaration commune des présidents de la commission des affaires européennes du Sénat français et du président de la commission des affaires politiques de l'Union européenne du Sénat italien, en date du 16 octobre 2025,

Le Sénat émet les observations suivantes :

- l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres [...], mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; ceci implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;
- la présentation de la proposition de règlement COM(2025) 548 final s'inscrit dans un contexte européen marqué à la fois par la répétition des catastrophes naturelles, par l'apparition de risques sanitaires nouveaux et par l'augmentation des menaces géopolitiques, depuis le début de l'agression militaire russe contre l'Ukraine en février 2022 ;
- dans ce contexte, la coopération européenne, face à ces risques et menaces, est utile et nécessaire et doit aujourd'hui être renforcée. La Commission européenne a ainsi présenté, le 26 mars dernier, une stratégie de l'Union européenne pour une Union de la préparation, qui préconise en particulier une sensibilisation de la population à une « culture [...] de la résilience », une politique de stocks stratégiques, un renforcement de la coopération public-privé et de la coopération civilo-militaire, et une actualisation des missions du mécanisme européen de protection civile ;
- déclinant cette stratégie, la proposition de règlement COM(2025) 548 final a un double objectif. Elle prévoit l'enveloppe budgétaire prévisionnelle dédiée au mécanisme européen de protection civile dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, dont le montant serait fixé à 10,6 milliards d'euros sur la période 2028-2034. Elle procède simultanément à une réforme structurelle du mécanisme, en élargissant son champ d'intervention à la coordination de la préparation et de la réponse à toutes les crises, en particulier, aux urgences de santé publique et à la coopération civilo-militaire, et en conférant à la Commission européenne et à une nouvelle plateforme qui lui serait rattachée un rôle inédit de coordination, y compris sur le plan opérationnel ;
- en garantissant la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles et d'origine humaine, telles que les feux de forêt, les inondations ou les accidents industriels, les Etats membres assument leur mission essentielle de protection des populations, qualifiée de « sécurité civile » ou de « protection civile »,

dans le cadre de la sécurité nationale, qui reste « de la seule responsabilité de chaque État membre », aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du TUE ;

- conformément aux dispositions de l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union européenne dispose d'une compétence d'appui pour soutenir ces efforts des États membres ; dans ce cadre, l'action de l'Union européenne vise « à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres, et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union », « à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux », et « à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile » ; cet article ne confère en revanche aucun rôle de coordination opérationnelle à la Commission européenne ;
- en pratique, le soutien européen est matérialisé par l'action du mécanisme européen de protection civile, prévu par la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, qui intervient pour aider les États membres à prévenir ou à réagir en cas de catastrophe, en réponse à leur demande. Ce mécanisme comprend un centre de coordination de la réaction d'urgence (*Emergency Response Coordination Centre* – ERCC) dépendant de la Commission européenne, qui sert d'interface entre les États membres et joue un rôle utile de coordination logistique. Il comprend aussi une réserve européenne de protection civile, qui rassemble les capacités de secours mises à disposition par les États membres, et, une seconde réserve, appelée *RescEU*, appelée, en dernier ressort, à soutenir les opérations de secours des États membres par des moyens supplémentaires (avions et hélicoptères bombardiers d'eau ; contre-mesures médicales contre les menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique -NRBC-...) ;
- comme l'a souligné la résolution européenne du Sénat n° 147 (2023-2024) du 26 juillet 2024 précitée, ce mécanisme de protection civile de l'Union européenne représente aujourd'hui avec succès la solidarité européenne en matière de protection des populations face aux catastrophes et il pourrait être conforté dans son rôle d'interface entre les États membres ainsi qu'en matière de coordination logistique et de transport des secours. En outre, les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP) devraient être mieux prises en compte, en particulier dans la préparation et le pré-positionnement des capacités ;
- les avancées de la proposition de règlement COM(2025) 548 final doivent être aussi soulignées, en particulier l'amélioration du remboursement des États membres pour les interventions effectuées par leurs services dans le cadre du mécanisme européen de protection civile et l'accent mis sur la nécessaire anticipation et préparation aux catastrophes, par ces mêmes États membres ;
- ce renforcement doit toutefois s'effectuer dans un esprit de coopération loyale et de confiance mutuelle, et dans le respect de la répartition des compétences prévue par les traités européens, non contre eux, l'Union européenne étant fondée sur le respect de l'État de droit, qui implique le respect des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité ;
- or, plusieurs dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 548 semblent ignorer cet équilibre ;
- en premier lieu, plusieurs articles de la présente proposition de règlement, cités aux vingtième à vingt-deuxième alinéas de la présente proposition de résolution, reviennent explicitement sur cette répartition des compétences en conférant des pouvoirs de coordination et de direction à la seule Commission européenne pour préparer et répondre aux crises ;
- ainsi, la Commission européenne aurait désormais la possibilité de coordonner, dans le cadre des actions de préparation, « les priorités stratégiques » et, si nécessaire, « les activités opérationnelles avec les autorités nationales d'un pays tiers » (article 19, paragraphe 8). Elle aurait en charge « l'évaluation des capacités de gestion des risques de catastrophes et des capacités de réaction au niveau national » (article 15, point b), mais aussi le pouvoir de fixer les exigences opérationnelles relatives au fonctionnement et à l'interopérabilité des capacités de réaction de la réserve européenne de protection civile, par un simple acte d'exécution (article 20, paragraphe 1), ainsi que la faculté de définir, là encore au moyen d'actes d'exécution, les capacités de réaction de la réserve européenne *RescEU*, sans coordination avec les États membres (article 21, paragraphe 2). Enfin, en cas d'activation du mécanisme, elle se verrait reconnaître la compétence pour organiser le prépositionnement temporaire et la coordination des capacités de réaction en cas de risque accru (article 32, paragraphe 1, point h) ;
- de plus, l'ERCC de la Commission européenne serait désormais chargé de « coordonner, de surveiller et de soutenir en temps réel la réaction au niveau de l'Union européenne, y compris au plan opérationnel et dans le champ de la coopération civilo-militaire (article 25, paragraphe 3) ;
- enfin, une nouvelle plateforme de coordination de crise (ou « hub »), rattachée à la Commission européenne serait instituée par l'article 26 pour assurer « la coordination » avec les autorités nationales compétentes, en cas de crise au sein de l'Union européenne, et coopérer « étroitement » avec le centre de réaction aux crises du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en cas de crise dans des pays tiers ;
- ces articles apparaissent contraires au principe de subsidiarité, dans la mesure où les traités européens affirment une responsabilité exclusive des États membres dans ce domaine, dotent l'Union européenne d'une compétence d'appui et n'attribuent aucun rôle de direction opérationnelle à la Commission européenne en matière de protection des populations ;
- de fait, la proposition de règlement omet totalement le rôle premier du Conseil dans la coordination politique des crises au sein de l'Union européenne. Une telle omission est étonnante et juridiquement inexacte. En effet, le Conseil représentant des États membres, et son organe dédié, à savoir le dispositif intégré de l'Union

européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (ou *Integrated Political Crisis Response* – IPCR), mettent en œuvre cette compétence, soit dans le cadre du déclenchement de la clause de solidarité entre Etats membres, prévue à l'article 222 du TFUE, soit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), face à une attaque terroriste, des menaces hybrides ou des inondations. Il convient également de rappeler l'importance du rôle du SEAE dans l'élaboration des opérations de gestion de crise destinées à soutenir les Etats membres lors de crises dans des pays tiers frappant des citoyens de l'Union européenne ;

- par conséquent, l'ajout d'une nouvelle plateforme de coordination de crise rattachée à la Commission européenne, qui instituerait un troisième centre de gestion des crises au niveau de l'Union européenne, semble totalement inutile, puisque ce centre revendiquerait des compétences déjà assumées ;
- de tels dispositifs seraient ainsi contraires à l'efficacité opérationnelle des services de secours. L'institution de la plateforme de coordination des crises prévue à l'article 26 de la proposition de règlement serait inévitablement une source de complexité et de confusion des tâches, alors que les décisions en matière de secours nécessitent réactivité, précision et coordination. Elle serait aussi source de charges administratives abusives pour les Etats membres, et de diminution des crédits européens disponibles pour leurs actions, du fait des coûts de fonctionnement de cette plateforme ;
- en outre, dans le domaine de la protection des populations face aux catastrophes, la subsidiarité n'est pas une option mais une nécessité opérationnelle : en effet, la proximité avec le terrain des opérations, qui peut bien évidemment varier en fonction de la gravité de la menace encourue, est néanmoins une condition de l'efficacité des secours et de leur bonne coordination de leurs opérations ;
- l'attribution de ces nouvelles compétences à la Commission européenne serait aggravée par le recours abusif aux actes d'exécution prévus à l'article 291 du TFUE pour octroyer de telles compétences, alors même que ces actes ne font pas l'objet d'un examen par les parlements nationaux des Etats membres ;
- afin de garantir la conformité de la proposition de règlement COM(2025) 548 au principe de subsidiarité sur ce point, plusieurs principes structurant le fonctionnement actuel du mécanisme, inscrits dans la décision n° 1313/2013/UE précitée, doivent être préservés : le mécanisme européen de protection civile doit être exclusivement activé à la demande d'un Etat membre ; les Etats membres doivent pouvoir y contribuer sur une base volontaire et, en cas de nécessité, pouvoir retirer les moyens mis à sa disposition ; ils doivent aussi garder la direction opérationnelle de leurs équipes lors des phases de réponse aux catastrophes ; enfin, la réserve rescEU ne doit être activée qu'en dernier ressort, c'est-à-dire, lorsque les moyens des Etats membres et ceux de la réserve européenne de protection civile sont insuffisants ;
- en deuxième lieu, les dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 548 qui prévoient l'extension du champ de compétences du mécanisme à la coopération civilo-militaire et confèrent un rôle de coordination à la Commission européenne dans ce domaine (article 5), exigent la fourniture, par les Etats membres, d'informations sur leurs « capacités de réaction militaires », sous réserve « de garanties de sécurité appropriées » non définies (article 19, paragraphe 4), confèrent un pouvoir de certification et d'enregistrement des capacités de réaction mises à disposition par les Etats membres, qui pourraient concerner désormais les capacités militaires, par un simple acte d'exécution et demandent aux Etats membres, même sur une base volontaire, de recenser, d'engager et d'enregistrer de telles capacités (article 20, paragraphes 5 et 6), apparaissent contrevenir à la répartition des compétences arrêtées par les traités européens entre les Etats membres et l'Union européenne dans ces domaines, les bases juridiques retenues par la Commission européenne ne permettant pas de formuler de telles propositions ; ces dispositions apparaissent dès lors contraires au principe de subsidiarité ;
- en effet, comme l'a souligné la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024 précitée, il ressort de la lecture combinée des articles 4, 5, 42 et 45 du TUE que la politique de défense reste une compétence nationale. Les traités soulignent également que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la PSDC s'exercent dans un cadre intergouvernemental ;
- la proposition formulée par la Commission européenne ferait « doublon » avec les missions précitées de gestion des opérations de crise du Conseil, qui sont conférées à ce dernier dans le cadre du déclenchement de la clause de solidarité mutuelle et de la PSDC, avec l'appui du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI), et avec la mission de coordination de tous les aspects civils et militaires de la PSDC confiées au haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union européenne, sous l'autorité du Conseil ;
- en troisième lieu, les dispositions des articles 15 (point b), 20 et 25 (paragraphe 4) prévoient le partage d'informations par les Etats membres avec la Commission européenne, en particulier sur leurs capacités de réaction militaires ou les risques actuels. En outre, l'article 25, paragraphe 4, prévoit de transformer l'ERCC en outil de traitement d'informations classifiées afin de développer des « capacités opérationnelles et analytiques » ;
- or, ces dispositifs, s'ils concernaient seulement la protection civile, seraient superflus car les échanges entre organes compétents sont satisfaisants. Dans le cadre d'un mécanisme européen de protection civile aux compétences étendues à la coopération civilo-militaire, ces dispositions prennent toutefois un sens différent. Elles visent, conformément au rapport « Plus sûrs ensemble : renforcer la préparation et l'état de préparation civils et militaires en Europe » (ou « *Safer Together, Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* »), remis par Sauli Niinistö le 20 mars 2024, à imposer aux services de

- renseignement des Etats membres un partage permanent de leurs informations et contribuent à établir une capacité d'analyse et de renseignement autonome au profit de la Commission européenne ;
- ce faisant, elles ouvrent de nouveaux canaux de transmission sur les capacités militaires et multiplient les destinataires potentiels de ces informations, sans justifier le motif de ces demandes d'information, alors que l'efficacité de ces échanges résulte du fait qu'ils sont limités au strict nécessaire et destinés aux personnels qualifiés, identifiés et habilités des instances ayant des missions opérationnelles. L'évolution proposée par la Commission européenne risque ainsi d'accroître la vulnérabilité globale des Etats membres et de l'Union européenne aux risques de cyberattaques et d'ingérences étrangères. Sur ce point, la proposition de règlement COM(2025) 548 apparaît contraire à la sécurité nationale et à la défense nationale. Il est donc nécessaire de rappeler, d'une part, que la Capacité d'analyse unique de renseignement (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC), qui relève du SEAE, doit être, au niveau européen, le seul canal de transmission des informations des services de renseignement et, d'autre part, que l'article 346, paragraphe premier, du TFUE, stipule que les dispositions des traités « ne font pas obstacle [au droit de] tout Etat membre [de ne pas] fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité » ;
 - en quatrième lieu, en l'état de la proposition de règlement, l'absence de précision suffisante concernant les modalités d'association de pays tiers au fonctionnement du mécanisme, à l'article 9, pourrait aboutir à ce que les pays associés de manière « complète », selon la terminologie retenue, bénéficient sur un pied d'égalité avec les Etats membres, des financements dédiés du mécanisme ainsi que des stocks de contre-mesures médicales du mécanisme européen, et participent, à leurs côtés, aux actions et échanges d'informations relatifs à la coopération civilo-militaire déjà évoquée, au risque de menacer la sécurité et la défense nationales des Etats membres. Une telle association « complète » transformerait le mécanisme européen en mécanisme « universel » et remettrait en cause les objectifs d'autonomie stratégique et de résilience de la population des Etats membres poursuivis par l'Union européenne. La rédaction de cet article doit donc être revue pour maintenir des modalités d'association distinctes de celles des Etats membres et partielles, ainsi que le prévoit, à l'heure actuelle, l'article 28 de la décision n° 1313/2013/UE précitée ;
 - enfin, au regard des nombreux risques de violation possible des traités et des compétences des Etats membres par la proposition de règlement COM(2025) 548, telle que proposée par la Commission européenne, il apparaît nécessaire au Sénat de prévoir, à l'article 2 de cette proposition, l'insertion d'une clause prévoyant sa mise en œuvre sans préjudice de la responsabilité des Etats membres en matière de sauvegarde de la sécurité nationale et de la défense nationale ;
 - en revanche, la conformité au principe de subsidiarité de l'extension du champ de compétences du mécanisme européen de protection civile aux menaces transfrontières de santé publique, envisagée aux articles 4 et 34 de la présente proposition, ne semble pas en cause ; une telle extension est juridiquement possible sur le fondement de l'article 168 du TFUE, qui est visé parmi les bases juridiques du texte, et qui précise que l'Union européenne « complète les politiques nationales » pour « l'amélioration de la santé publique et les préventions des maladies », dans la « lutte contre les grands fléaux » et en matière de « surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte contre de telles menaces et la lutte contre celles-ci ». Quant à l'article 34 précité, sa rédaction se contente de dupliquer celles des dispositions du règlement (UE) 2022/2371 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE et du règlement (UE) 2022/2372 du Conseil du 24 octobre 2022 relatif à un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise dans l'éventualité d'une urgence de santé publique au niveau de l'Union ;
 - cette extension soulève néanmoins trois interrogations qui relèvent plutôt du contrôle du respect du principe de proportionnalité et d'un examen au fond de la proposition de règlement. La première est relative à la valeur ajoutée européenne de la fusion proposée entre le mécanisme européen de protection civile et l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (*Health Emergency Preparedness and Response Authority* – HERA) alors que leur fonctionnement actuel est unanimement salué pour son efficacité. La deuxième interrogation est celle de l'articulation de ces deux organes de crise de l'Union européenne, alors que le périmètre d'intervention, les acteurs concernés et la temporalité des actions sont différents. Enfin, la dernière interrogation est relative à la nouvelle architecture budgétaire européenne qui fusionne les enveloppes budgétaires du mécanisme et de l'HERA, sans prévoir de montants « fléchés » pour chacun des deux volets, au risque de créer de l'incertitude parmi les acteurs compétents et de perturber la mise en œuvre de chantiers prioritaires pour la protection de la population.

*

En conséquence, le Sénat estime que les articles 5, 9 et 26, ainsi que les dispositions des articles 4 (point e), 15 (point b), 19 (paragraphe 4 et 8), 20 (paragraphe 1, 5 et 6), 21 (paragraphe 2), 25 (paragraphe 3 et 4) et 32 (paragraphe 1, h) de la proposition de règlement COM(2025) 548 final ne sont pas conformes à l'article 5 du TUE et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

Travaux préparatoires :

Sénat. – Proposition de résolution européenne n° 115 (2025–2026) – Est devenue résolution du Sénat le 10 novembre 2025 – T.A. n° 20 (2025–2026).