



COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, le 14.4.2026
C(2026) 2476 final*

*M. Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F - 75291 PARIS Cedex 06*

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis motivé sur 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 (la proposition) {COM(2025) 548 final}.

Par ailleurs, la Commission se félicite que le Sénat reconnaisse que le mécanisme de protection civile de l'Union (le mécanisme) représente la solidarité européenne et constitue un outil précieux de coordination des actions de protection civile. Elle salue l'adhésion du Sénat à l'augmentation du soutien financier de l'Union en faveur des actions de réaction que prévoit la proposition. Elle partage également avec le Sénat la compréhension du rôle essentiel de l'anticipation et de la préparation.

La Commission prend bonne note des préoccupations exprimées quant au bien-fondé des mesures proposées. Cette proposition vise à répondre au besoin nouveau de renforcement du soutien de l'Union, comme l'atteste la forte augmentation au cours des dernières années du nombre d'activations du mécanisme de protection civile de l'Union – une tendance appelée à se poursuivre étant donné l'intensification des pressions sur les capacités nationales. L'évaluation européenne des risques climatiques¹ a confirmé que l'Europe était le continent qui connaît le réchauffement le plus rapide. Les chaleurs extrêmes se font plus fréquentes, contribuant à la multiplication des inondations et des incendies de forêt dévastateurs. Les graves catastrophes d'origine climatique qui ont frappé toute l'Europe ces dernières années mettent en évidence la nécessité de renforcer l'anticipation des risques et la préparation à ceux-ci, et de consolider le soutien du mécanisme aux efforts déployés par les États membres en matière de protection civile.

¹ <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are/projects-and-cooperation-agreements/european-climate-risk-assessment>

Dans le même temps prolifèrent des menaces et des risques nouveaux et complexes. Les plus grandes activations récentes du mécanisme ont résulté des conséquences transfrontières de la pandémie de COVID-19 et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Même si l'origine de ces événements était sans rapport avec ce que l'on considère traditionnellement comme le domaine de la protection civile, leurs conséquences ont relevé des activités de protection civile des États membres et du mécanisme. Ces événements mettent en évidence l'interconnexion croissante des crises, ce qui nécessite non seulement des réactions coordonnées transsectorielles, mais aussi une anticipation de la possible propagation, au domaine de la protection civile, des risques provenant d'autres secteurs.

Ces tendances font l'objet de développements dans la stratégie européenne pour une union de la préparation², adoptée le 26 mars 2025. Cette stratégie a inspiré les orientations générales de la proposition, appelant à un renforcement de l'approche de l'Union en matière de gestion des crises compte tenu de l'évolution du paysage des risques en Europe, caractérisé par des menaces de plus en plus fréquentes et diversifiées. Elle a insisté sur la nécessité de passer d'une posture principalement réactive à une posture qui mette davantage l'accent sur l'anticipation et la prévention et qui intègre des capacités d'analyse renforcées, des évaluations globales des risques mieux structurées et une détection des menaces émergentes plus précoce.

Forte des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, la stratégie pour une union de la préparation souligne également l'ampleur du soutien de la protection civile à la réaction aux menaces pesant sur la santé publique. L'intégration de la protection civile et de la préparation aux situations d'urgence sanitaire dans un instrument de financement unique permettrait aux outils dans ces domaines de fonctionner de façon cohérente et d'une manière qui les renforce mutuellement. Malgré l'instrument de financement commun, la proposition ne modifie pas la gouvernance sanitaire de l'UE.

Dans ce contexte, la proposition a pour objectif principal de renforcer la capacité de l'Union à anticiper les crises transsectorielles, à s'y préparer et à y réagir. Le gain d'efficacité et de prévisibilité du soutien de l'Union ainsi que l'attention accrue portée aux mesures d'anticipation sont au cœur de cette approche. L'amélioration du partage d'informations, la structuration de la connaissance de la situation et le renforcement des capacités d'analyse, qui s'appuient sur les structures existantes tout en respectant le rôle de premier plan des États membres dans les actions de protection civile, visent à favoriser la détection des risques émergents et à permettre d'intensifier proportionnellement les mesures de réaction.

La proposition n'ignore pas l'équilibre des compétences dans ces domaines, mais vise plutôt à fournir un cadre plus cohérent pour faciliter la coopération existante, en tant que de besoin, afin de protéger les populations et d'assurer la continuité des services essentiels.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0130>.

En réponse aux observations plus techniques et aux préoccupations que le Sénat a formulées dans son avis, la Commission vous invite à consulter l'annexe.

Les débats entre la Commission et le Conseil concernant la proposition sont en cours et la Commission a bon espoir qu'un accord pourra être conclu dans un avenir proche.

En espérant que les précisions apportées dans le présent courrier répondront aux questions soulevées par le Sénat, la Commission attend avec intérêt la poursuite du dialogue politique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Maroš Šefčovič
Membre de la Commission

Hadja Lahbib
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale

Martine DEPREZ
Directrice
Prise de décision & Collégialité
COMMISSION EUROPÉENNE

Annexe:

La proposition s'inscrit dans le prolongement du cadre juridique établi par la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union (ci-après le «mécanisme») ainsi que du règlement (UE) 2021/522 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme «L'UE pour la santé») pour la période 2021-2027. Elle s'appuie sur les résultats positifs que le cadre existant a permis d'obtenir à ce jour et vise à corriger les insuffisances de ce cadre en prévoyant des dispositions renforcées qui permettront de continuer à soutenir, coordonner et compléter l'action des États membres dans ce domaine.

Le mécanisme, prévu par la décision n° 1313/2013/UE, est un instrument fondé sur le principe de gestion des conséquences et conçu pour faire face aux conséquences des situations d'urgence, quelle qu'en soit l'origine. Ce champ d'application étendu est défini à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision n° 1313/2013/UE³, qui inclut toute catastrophe naturelle ou d'origine humaine – notamment les urgences sanitaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

Cette approche «tous risques» sous-tend la capacité du mécanisme à faire face aux crises sans porter atteinte à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques dans les autres secteurs, y compris le secteur de la santé.

En premier lieu, la Commission tient à évoquer la position du Sénat sur les dispositions de la proposition relatives au centre de coordination de la réaction d'urgence (l'ERCC) de la Commission, et sur ce qui est perçu comme l'attribution injustifiée d'un mandat de coordination opérationnelle à l'ERCC, particulièrement à l'article 25, paragraphes 3 et 4.

La Commission réaffirme sa détermination à maintenir le rôle de soutien de l'ERCC dans le cadre établi de la décision n° 1313/2013/UE. L'article 25, paragraphe 3, transpose l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la décision n° 1313/2013/UE⁴, tandis que l'article 25, paragraphe 4, en transpose l'article 7, paragraphe 2, en imposant en outre à la Commission d'équiper l'ERCC pour que celui-ci reçoive et traite des informations classifiées de l'UE.

Les considérations précédentes n'obligent pas les États membres à communiquer des informations classifiées à l'ERCC. Elles traduisent plutôt le besoin opérationnel, observé en particulier dans le soutien du mécanisme à la réaction en Ukraine, que l'ERCC traite, selon le principe du besoin d'en connaître, des informations classifiées de l'UE pertinentes conformément à la décision du Conseil n° 2013/488/UE concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne.

³ «...toute catastrophe naturelle ou d'origine humaine, notamment les conséquences d'actes de terrorisme, de catastrophes technologiques, radiologiques, environnementales ou maritimes et des urgences sanitaires graves survenant dans ou en dehors de l'Union.»

⁴ «L'ERCC est chargé en particulier de coordonner, de surveiller et de soutenir en temps réel la réaction aux situations d'urgence au niveau de l'Union.»

En ce qui concerne les observations du Sénat sur l'article 26 [et les dispositions connexes de l'article 4, paragraphe 2, point e)], la Commission comprend les préoccupations exprimées quant à l'articulation entre la plateforme de coordination de crise qu'il est proposé de créer, le dispositif intégré du Conseil pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) et le centre de réaction aux crises (CRC) du SEAE. Il importe, toutefois, de souligner que ces structures exercent des fonctions distinctes et complémentaires. La proposition prévoit que la réaction aux crises continuera d'être assurée sous la ferme direction des États membres, épaulés en cela par la plateforme, qui s'en tiendra à un rôle de facilitateur. À cet égard, l'article 29, paragraphe 1, prévoit déjà des parcours d'activation associant le Conseil.

L'IPCR fournit des orientations politiques et stratégiques au nom du Conseil et n'a pas vocation à assurer la coordination opérationnelle. À l'inverse, la plateforme prévue à l'article 26 de la proposition servirait exclusivement de structure de soutien technique et opérationnel. Elle s'appuie sur les capacités existantes de l'ERCC en matière d'anticipation des risques et dans les situations où les crises sont de nature transsectorielle et demandent une coordination pratique et en temps utile dans les différents domaines d'action – y compris entre les services de la Commission. La plateforme n'aurait donc pas pour but d'assumer la direction politique ni de faire doublon avec le rôle du Conseil, mais de veiller à ce que les États membres puissent compter sur une meilleure connaissance de la situation en cas d'urgence complexe ou de grande ampleur.

De même, le CRC se concentre sur les crises survenant en dehors de l'Union, et la plateforme ne concurrencerait pas ce mandat, mais assurerait la cohérence et permettrait de disposer d'une meilleure connaissance de la situation en ce qui concerne les crises extérieures susceptibles d'entraîner des conséquences au sein de l'Union qui doivent faire l'objet de mesures de gestion. Il s'agirait notamment des situations dont les conséquences risquent de se propager à l'Union et de toucher des secteurs tels que la santé publique, les transports, l'énergie, le fonctionnement du marché intérieur ou la sécurité des citoyens et des infrastructures de l'Union.

La plateforme permettrait ainsi à l'ERCC de continuer à se concentrer sur ses missions de protection civile et fournirait dans le même temps des moyens structurés de renforcer la coordination opérationnelle uniquement lorsque cela est nécessaire.

La Commission prend note des interrogations du Sénat relatives à l'intégration, dans un instrument unique, de la protection civile et de la préparation aux situations d'urgence sanitaire. La proposition ne modifie pas les mandats respectifs du mécanisme et de l'HERA. Elle vise plutôt à ce que ces outils complémentaires puissent fonctionner de façon coordonnée et d'une manière qui les renforce mutuellement lorsqu'une crise touche les deux domaines. Riche des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, la Commission a mis à jour et amélioré sa gouvernance sanitaire en renforçant la capacité de l'Union à réagir aux menaces transfrontières graves pour la santé. En conséquence, elle a établi un règlement-cadre pour garantir l'accès aux contre-mesures médicales et la disponibilité de celles-ci en créant, en son sein, un nouveau service (l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire – DG HERA) et en

étendant les mandats respectifs du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et de l'Agence européenne des médicaments (EMA), tout en maintenant le rôle de la DG SANTÉ dans l'élaboration des politiques de santé et dans la coordination en matière de sécurité sanitaire. La proposition ne modifie pas la gouvernance sanitaire de l'UE, pas plus que le mandat du mécanisme, mais vise à assurer une complémentarité, des synergies et une plus grande efficacité entre, d'une part, les capacités de l'Union dans la préparation et la réaction en matière de santé et, d'autre part, le mécanisme, de façon coordonnée et d'une manière qui les renforce mutuellement chaque fois qu'une crise touche les deux domaines.

Dans ce contexte, la consolidation des deux volets dans un programme unique contribue à l'effort plus large, consenti dans le nouveau cadre financier pluriannuel proposé pour 2028-2034, consistant à rationaliser et à renforcer les instruments de l'Union, ce qui permettra de réduire les chevauchements et d'assouplir l'utilisation des ressources. Elle ne prédétermine pas la répartition des financements entre la protection civile et les actions de préparation et de réaction en matière de santé.

La proposition ne prévoit pas la fusion des structures opérationnelles, notamment la DG HERA et le mécanisme, et maintient leurs rôles établis. La DG HERA restera chargée des actions de préparation et de réaction visant à assurer l'accès aux contre-mesures médicales et la disponibilité de celles-ci, tandis que le mécanisme continuera de coordonner l'aide et la réaction à la demande des États membres. En les inscrivant dans un cadre budgétaire unique, la proposition vise à faciliter la coopération, à éviter les doubles emplois et à assurer une mobilisation plus efficace du soutien au niveau de l'Union si une crise revêt une dimension à la fois de santé publique et de protection civile, comme les situations d'urgence récentes l'ont montré à plusieurs reprises.

Quant aux préoccupations du Sénat concernant l'article 15, point b), et l'établissement de rapports par les États membres sur les capacités de réaction disponibles au niveau national et infranational, cette disposition figurait déjà dans la décision n° 1313/2013/UE, à l'article 6, paragraphe 1, point d)⁵. Le cadre pour l'établissement de rapports sur les capacités nationales est un élément qui fait, depuis longtemps, partie du mécanisme, plutôt qu'une obligation nouvelle. Sa finalité est strictement opérationnelle: il s'agit de veiller à ce que les évaluations des risques, la planification du développement des capacités et les mesures de soutien de l'Union reposent sur une compréhension exacte et actualisée des capacités existantes. Cette disposition respecte pleinement la responsabilité des États membres en matière de gestion des urgences et de mise à disposition volontaire des capacités de réaction disponibles aux fins d'une réaction au niveau de l'Union. La proposition conserve cette approche éprouvée, sans en étendre la portée.

Par ailleurs, la Commission prend également note des préoccupations du Sénat concernant le recours à des actes d'exécution dans le cadre de certaines dispositions de

⁵ «Les États membres ... mettent à la disposition de la Commission une synthèse des éléments pertinents des évaluations visées aux points ... b) [capacité de gestion des risques au niveau national ou au niveau infranational approprié].»

la proposition. Depuis sa création en 2013, le mécanisme s'appuie sur des actes d'exécution pour fixer les modalités techniques et opérationnelles indispensables à son fonctionnement. La proposition reste fidèle à cette approche, en limitant les actes d'exécution aux questions pour lesquelles des conditions de mise en œuvre uniformes sont nécessaires et pour lesquelles les États membres sont représentés dans la procédure de comité. Les actes d'exécution n'attribuent pas à la Commission de nouvelles compétences stratégiques ou opérationnelles, mais assurent le fonctionnement cohérent, en temps utile et interopérable des capacités volontairement mises à disposition par les États membres.

Toutes les habilitations à adopter les actes d'exécution figurant dans la proposition existaient déjà dans le cadre de la décision n° 1313/2013/UE. Ces actes d'exécution peuvent porter notamment sur le recensement des capacités dont sont constitués la réserve européenne de protection civile ainsi que rescEU, et sur leurs exigences opérationnelles. La Commission a pris soin de ne pas s'écarter des règles efficaces établies dans la décision n° 1313/2013/UE.

Parmi les autres dispositions conservées figure l'article 32, paragraphe 1, point h), sur le prépositionnement des capacités de réaction. L'article 15, paragraphe 2, de la décision n° 1313/2013/UE prévoit la possibilité pour un État membre, dans des situations exceptionnelles, de demander une aide sous la forme du prépositionnement temporaire de capacités de réaction. Le prépositionnement prévu par la proposition demeure subordonné à la demande d'un État membre. En 2023, 2024 et 2025, la France a été l'un des pays qui a participé à l'accueil de capacités prépositionnées de lutte contre les incendies de forêt en vue de renforcer ses capacités de réaction pendant la saison des feux de forêt.

En deuxième lieu, la Commission prend soigneusement note de la position du Sénat concernant l'insertion de dispositions relatives à la coopération civilo-militaire dans le contexte de la protection civile, particulièrement l'article 5 ainsi que les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, point e), et de l'article 19, paragraphe 4.

Une gestion efficace des crises exige une coordination étroite entre acteurs civils et militaires afin de garantir la fluidité et l'efficacité des opérations en matière civile et militaire. Cette coopération est cruciale pour les questions présentant une forte dimension à double usage, où acteurs civils et militaires s'appuient sur des infrastructures partagées, telles que les réseaux de transport et les plateformes logistiques. En agissant de concert, les acteurs civils et militaires peuvent faire en sorte que leurs efforts respectifs soient bien coordonnés et complémentaires.

Le cadre existant permet le recours à des capacités militaires et à double usage en matière de protection civile lorsque les États membres le décident, comme précisé à l'article 9, paragraphe 5, de la décision n° 1313/2013/UE⁶, qui concerne les modalités

⁶ «Les États membres peuvent, sous réserve de garanties de sécurité appropriées, fournir des informations sur les capacités militaires nécessaires qui pourraient être utilisées en dernier ressort dans le cadre de l'aide fournie via le mécanisme de l'Union, notamment sur le plan logistique, médical ou dans le domaine des transports.»

de partage d'informations en pareils cas. Cette disposition est transposée à l'article 19, paragraphe 4, de la proposition. Dans ce cadre, la décision de déployer de telles capacités en matière d'actions de protection civile relève de la prérogative exclusive des États membres, et eux seuls peuvent décider de communiquer à la Commission les informations sur ces capacités et déterminer l'étendue et l'utilisation de ces informations.

S'il est vrai que la proposition cherche à créer la base permettant de renforcer l'efficacité de la coordination entre acteurs civils et militaires, elle ne modifie pas le principe selon lequel les États membres sont seuls compétents pour engager, déployer et diriger leurs capacités militaires aux fins et dans le cadre d'une action de protection civile. L'article 5 de la proposition [et l'article 4, paragraphe 2, point e), relatif aux objectifs généraux de la proposition] s'appuie sur le principe de la reconnaissance du rôle des capacités militaires et des parties prenantes, et vise à fournir un cadre souple et non contraignant pour soutenir une coopération pratique dans les situations où les capacités civiles et militaires interviennent en parallèle. Cela passe par une définition des rôles non contraignante, l'échange de bonnes pratiques et la constitution d'une base de formations et d'exercices communs. L'expérience du récent exercice parallèle et coordonné (PACE) intitulé «EU Integrated Resolve (IR24)» montre qu'une telle coopération peut améliorer l'efficacité et la sécurité des opérations d'urgence en réduisant les doubles emplois, en évitant une mise en concurrence pour les ressources et en assurant la cohérence de l'action dans les cas où un soutien tant civil que militaire pourrait être nécessaire.

En troisième lieu, la Commission tient à souligner que, de même que l'engagement et le déploiement des capacités militaires aux fins d'une réaction de protection civile sont laissés à la discrétion des États membres, ainsi l'est le partage d'informations sur ces capacités. Ce sont les États membres eux-mêmes qui décident de partager ou non les informations relatives aux capacités militaires et de la mesure dans laquelle ils partagent ces informations. Il s'agit d'un principe établi dans la décision n° 1313/2013/UE, qui a été transposé à l'identique dans la proposition à l'article 19, paragraphe 4.

En quatrième lieu, le Sénat a fait part de préoccupations concernant les dispositions sur la participation de pays tiers au mécanisme et sur la coopération avec les pays tiers, lesquelles figurent respectivement à l'article 9 et à l'article 19, paragraphe 8. La Commission tient à indiquer que l'association de pays tiers au mécanisme en tant que membres à part entière est un principe bien établi, inscrit dans la décision n° 1313/2013/UE. Le mécanisme compte actuellement 10 pays participants non-membres de l'UE⁷, et d'autres pays européens devraient être autorisés à rejoindre le mécanisme à l'avenir. Toutefois, la plateforme étant envisagée comme une structure distincte du mécanisme et de l'ERCC, son centre opérationnel, les pays tiers qui participent au mécanisme maintiendraient leur participation, tout en étant exclus du fonctionnement de la plateforme et de ses activités de soutien à la gestion transsectorielle des crises.

⁷ L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la République de Moldavie, le Monténégro, la Norvège, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.

Quant à la pleine association d'un pays tiers au mécanisme, la Commission tient à rappeler que ce cas de figure est réglé par la procédure de conclusion d'un accord international prévue à l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel le Conseil décide d'ouvrir et de clore les négociations sur ces accords, ainsi que d'en autoriser la signature et de les conclure.

En ce qui concerne la disposition de l'article 19, paragraphe 8, la Commission a pris note des réserves émises par le Sénat, ainsi que par le Conseil et les délégués des États membres au sein du groupe de travail ad hoc, et elle continuera à travailler avec les États membres afin que leurs priorités soient mieux prises en considération.

Eu égard à l'ensemble des développements qui précèdent, la Commission estime que la proposition préserve strictement les rôles respectifs des États membres et de la Commission tels qu'ils ont été définis dans la décision n° 1313/2013/UE, et que les nouvelles dispositions respectent pleinement les principes inscrits à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.
