

COM(2026) 401 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 26 août 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 26 août 2026

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations au sein de l'Organisation des Nations unies en vue d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe

Bruxelles, le 13 août 2026
(OR. en)

12395/26

PROCIV 165
COHAFA 69
COJUR 45

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	27 juillet 2026
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2026) 401 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations au sein de l'Organisation des Nations unies en vue d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2026) 401 final.

p.j.: COM(2026) 401 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.7.2026
COM(2026) 401 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations au sein de l'Organisation des Nations unies en vue d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe

EXPOSÉ DES MOTIFS

Par la présente recommandation, la Commission demande au Conseil l'autorisation de participer aux négociations d'un accord multilatéral sur la protection des personnes en cas de catastrophe, au nom de l'Union européenne (UE), dans le cadre de l'Organisation des Nations unies.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

En 2016, la Commission du droit international (CDI) des Nations unies a adopté le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe (projet d'articles)¹. En décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 79/128, dans laquelle elle a décidé d'élaborer et de conclure, au plus tard à la fin de 2027, une convention internationale sur la protection des personnes en cas de catastrophe², étant donné qu'il n'existe actuellement aucun instrument juridique international complet en la matière.

L'UE a activement contribué aux travaux y afférents de la CDI depuis 2011 et s'est félicitée de l'adoption du projet d'articles en 2016 ainsi que de la résolution 79/128 de l'Assemblée générale des Nations unies, qui a souligné la nécessité d'un régime juridique mondial complet pour mieux encadrer la protection des personnes en cas de catastrophe, et a constaté la faisabilité d'une convention internationale à cet égard.

À la suite de l'invitation du secrétaire général de l'ONU, l'UE a présenté, en décembre 2025, une proposition de modification du projet d'articles de la CDI³. Outre l'UE, vingt-six États, dont huit États membres de l'UE⁴, ont présenté des propositions de modification du projet d'articles.

Les Nations unies ont compilé ces propositions dans un texte consolidé à la suite de la reprise de la session de la sixième commission de l'Assemblée générale des Nations unies du 6 au 10 avril 2026 à New York. Ce texte consolidé servira de base aux négociations formelles qui devraient se dérouler pendant trois semaines, du 25 janvier au 12 février 2027, à Manille et, si nécessaire, pendant deux semaines supplémentaires en août 2027⁵.

Il serait dans l'intérêt de l'UE de participer formellement aux négociations de la convention afin d'assurer la cohérence avec le cadre juridique existant de l'UE dans les domaines de la protection civile et de l'aide humanitaire. Par conséquent, la Commission recommande que le Conseil adopte une décision à cet effet et désigne la Commission comme négociateur de l'UE en vertu de l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹ Voir le [projet d'articles de la CDI sur la protection des personnes en cas de catastrophe](#).

² [Résolution 79/128 de l'Assemblée générale des Nations unies](#), paragraphe 4.

³ Voir la [résolution 79/128 de l'Assemblée générale des Nations unies](#), paragraphe 7, et la [proposition de modifications](#) de l'UE présentée en décembre 2025.

⁴ Le secrétaire général de l'ONU a reçu des contributions de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande, de la Slovaquie et de l'Italie, ainsi qu'une contribution conjointe des pays nordiques, dont le Danemark, la Suède et la Finlande. Pour une liste de toutes les contributions reçues, voir [ici](#).

⁵ Voir la [résolution 80/L.14. de la sixième commission de l'Assemblée générale des Nations unies](#).

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La participation de l'UE aux négociations du futur accord multilatéral est conforme à ses compétences dans le domaine de la protection civile et de l'aide humanitaire.

Conformément à l'article 196 du TFUE, l'UE soutient l'action des États membres portant sur la prévention, sur la préparation et sur l'intervention en cas de catastrophes à l'intérieur de l'Union et favorise la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile. Elle a exercé cette compétence en adoptant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)⁶. Tout pays du monde peut activer le MPCU afin de demander l'aide nécessaire pour faire face aux effets d'une catastrophe. En ce qui concerne l'aide humanitaire, l'article 214 du TFUE permet à l'UE de porter assistance et secours aux populations des pays et régions victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. L'action de l'UE dans le domaine de l'aide humanitaire est régie par le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil⁷ (règlement concernant l'aide humanitaire). Sur la base de ce règlement, la communication conjointe du 27 mai 2026⁸ définit une stratégie visant à rendre l'aide humanitaire européenne plus efficace et plus résiliente.

Conformément à ses principes directeurs de respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme, des règles et principes de la charte des Nations unies et du droit international, l'UE a salué le projet d'articles de la CDI adopté en 2016 comme une contribution importante au droit international en matière de catastrophes⁹.

Plus précisément, l'UE considère qu'une convention internationale sur la protection des personnes en cas de catastrophe est susceptible de compléter les mécanismes et activités existants de l'UE dans les domaines de la protection civile et de l'aide humanitaire. À cet égard, la participation de l'UE aux négociations formelles est nécessaire pour veiller à ce que le texte du futur instrument soit compatible avec la législation existante de l'UE, notamment la décision n° 1313/2013/UE relative au MPCU et le règlement (UE) 1257/96 concernant l'aide humanitaire, et pour éclairer la future décision du Conseil sur la question de savoir si l'Union devrait à terme y adhérer. En particulier, le projet d'articles de la CDI vise à ajouter une obligation de coopération entre les États et entre les États et les autres acteurs de l'assistance afin d'aider les personnes ayant besoin à la fois d'une aide humanitaire et d'une assistance au titre de la protection civile, et à établir des obligations pour les États victimes d'une catastrophe ainsi que pour les acteurs de l'assistance. La future convention interagirait donc avec la décision n° 1313/2013/UE relative au MPCU, qui établit un cadre de coopération entre les États membres pour prévenir les catastrophes, s'y préparer et y réagir. Les règles de la future convention interagiraient également avec la manière dont l'UE apporte une aide humanitaire aux pays tiers au titre du règlement (CE) n° 1257/96. Dans ce contexte, il importe de rechercher, par la participation aux négociations, un alignement entre ces instruments de gestion des catastrophes établis de longue date et les règles de la future convention.

⁶ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 347 du 20.12.2013, p. 924).

⁷ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 [concernant l'aide humanitaire](#) (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

⁸ [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil](#) intitulée «Défendre les valeurs, faire avancer les réformes, produire des résultats: l'action humanitaire de l'UE dans un ordre mondial en mutation», JOIN(2026) 25 final, 27 mai 2026.

⁹ Voir la [déclaration au nom de l'Union européenne et de ses États membres, Protection des personnes en cas de catastrophe, sixième commission, 4 octobre 2023](#).

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Alors que les négociations relatives à une convention sur la protection des personnes en cas de catastrophe concernent principalement la protection civile et l'aide humanitaire, d'autres politiques de l'UE soutenant financièrement la résilience et la réaction aux catastrophes pourraient également être affectées par le futur instrument. Les négociations peuvent présenter un intérêt pour les programmes de financement suivants et leurs successeurs¹⁰: L'instrument «Europe dans le monde»¹¹, la politique de cohésion¹², dans le cadre de laquelle des activités nationales en matière de prévention et de gestion des risques de catastrophe peuvent être financées, le programme LIFE¹³, Horizon Europe¹⁴, le programme pour une Europe numérique¹⁵, le Fonds européen agricole pour le développement rural¹⁶ et le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture¹⁷.

¹⁰ La Commission a adopté les propositions de règlement suivantes: COM/2025/555 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds européen pour la compétitivité («FEC»), y compris le programme spécifique pour des activités de recherche et d'innovation dans le domaine de la défense, abrogeant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, abrogeant les dispositions des règlements (UE) 2021/696 et (UE) 2023/588, et modifiant le règlement (UE) [EDIP]; COM(2025) 543 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon Europe» pour la période 2028-2034 et définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant le règlement (UE) 2021/695; COM/2025/565 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 et le règlement (UE, Euratom) 2024/2509. COM(2025) 559 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à la politique commune de la pêche, au pacte européen pour l'Océan et à la politique maritime et aquacole de l'Union dans le cadre du Fonds pour les partenariats nationaux et régionaux institué par le règlement (UE) [...] [Fonds PNR] pour la période 2028-2034.

¹¹ Règlement (EU) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

¹² Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion (JO L 231 du 30.6.2021, p. 60).

¹³ Règlement (UE) 2021/783 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), et abrogeant le règlement (UE) n° 1293/2013 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 172 du 17.5.2021, p. 53).

¹⁴ Règlement (UE) 2021/695 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon Europe» et définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant les règlements (UE) n° 1290/2013 et (UE) n° 1291/2013 (JO L 170 du 12.5.2021, p. 1).

¹⁵ Règlement (UE) 2021/694 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme pour une Europe numérique et abrogeant la décision (UE) 2015/2240, p. 1.

¹⁶ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, p. 1.

¹⁷ Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004 (JO L 247 du 13.7.2021, p. 1).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique matérielle

Les articles 196 et 214 du TFUE constituent les bases juridiques matérielles de la présente recommandation, étant donné que les dispositions envisagées de la future convention concernent à la fois la protection civile et l'aide humanitaire. L'article 196 du TFUE fournit une base juridique permettant à l'UE d'agir dans le domaine de la protection civile. Plus concrètement, il permet à l'UE, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, d'établir les mesures nécessaires pour contribuer à encourager la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci. En ce qui concerne l'aide humanitaire, l'article 214, paragraphe 4, du TFUE permet à l'UE de porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et de les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires, et de conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord visant à aider les personnes ayant besoin d'une telle aide.

• Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 3, du TFUE prévoit que, lorsque l'accord envisagé ne porte pas exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission présente des recommandations au Conseil. Le Conseil adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'UE.

L'article 218, paragraphe 4, du TFUE prévoit que le Conseil peut adresser des directives de négociation au négociateur et désigner un comité spécial avec lequel le négociateur doit se concerter.

La Commission recommande que l'Union participe aux négociations, sous l'égide des Nations unies, d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe. Il est prévu que la Commission soit désignée en tant que négociateur.

La base juridique procédurale de la proposition de décision autorisant l'ouverture de négociations sur l'accord envisagé est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

• Choix du négociateur

Étant donné que l'accord envisagé porte exclusivement sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission devrait être désignée comme négociateur en vertu de l'article 218, paragraphe 3, du TFUE.

• Compétence de l'Union

Une convention internationale sur la protection des personnes en cas de catastrophe, fondée sur le texte du projet d'articles de la CDI, relèverait des compétences de l'UE dans le domaine de la protection civile et de l'aide humanitaire¹⁸. L'article 6, point f), du TFUE classe explicitement la «protection civile» parmi les domaines d'action dans lesquels l'UE dispose d'une compétence pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Dans la pratique, l'UE a mis en place le MPCU, un mécanisme de coordination destiné à soutenir l'action des États membres dans le domaine de la protection civile. En ce qui concerne l'aide humanitaire, l'article 4, paragraphe 4, du TFUE dispose que l'UE dispose d'une compétence

¹⁸ Article 4, paragraphe 4, article 6, point f), et articles 196 et 214 du TFUE.

parallèle en la matière, ce qui signifie que la compétence de l'UE dans le domaine de l'aide humanitaire n'empêche pas les États membres de continuer à exercer la leur dans ce domaine (article 4, paragraphe 4, du TFUE).

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les catastrophes naturelles et d'origine humaine ont souvent des effets transfrontières délétères, perturbent le fonctionnement de la société et du marché intérieur et nécessitent des réponses coordonnées en matière de protection civile, ainsi qu'une aide humanitaire au niveau européen pour aider les personnes ayant besoin d'une telle aide dans les pays tiers. Comme le prévoient les traités, l'UE est active dans les domaines de la protection civile et de l'aide humanitaire. En ce qui concerne la première, elle a établi des cadres communs de coopération et de coordination opérationnelle entre les États membres et les États participants au moyen du mécanisme de protection civile de l'Union. Une convention visant à définir des règles en matière de coopération et d'assistance internationales en réaction aux catastrophes interagirait directement avec la législation et les politiques existantes de l'UE en matière de protection civile et d'aide humanitaire.

La participation de l'UE garantira un cadre juridique international et européen cohérent pour la réaction aux catastrophes, ce qui permettra d'éviter de compromettre la cohérence et l'application uniforme des mesures existantes de l'UE. Il est important de noter que la participation de la Commission aux négociations renforcerait la capacité collective de l'UE à façonner le texte de la convention d'une manière conforme aux principes et à la législation de l'UE. Enfin, une participation formelle aux négociations permettrait à l'UE de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés de son expérience unique non seulement en tant qu'organisation d'intégration régionale dotée de l'un des cadres de coopération les plus développés en matière de protection civile, mais aussi en tant que l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire. Par conséquent, la participation formelle de l'UE aux négociations d'une convention internationale sur la protection des personnes en cas de catastrophe serait plus efficace qu'une action menée au seul niveau national.

- **Proportionnalité**

La participation de la Commission aux négociations formelles d'une convention internationale sur la protection des personnes en cas de catastrophe est le moyen le plus approprié de faire progresser les principes de coopération internationale, d'aide humanitaire, de respect des droits de l'homme et de solidarité, que l'UE cherche à promouvoir à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. Cette participation garantirait également une position uniforme de l'UE et préserverait la cohérence de la future convention avec l'acquis de l'UE en matière de protection civile et d'aide humanitaire.

- **Choix de l'instrument**

La présente recommandation de décision du Conseil est présentée conformément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE, qui prévoit l'adoption par le Conseil d'une décision autorisant la participation de l'Union aux négociations et désignant le négociateur de l'Union. Le Conseil peut également adresser des directives de négociation au négociateur. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente recommandation.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

Sans objet.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

L'objectif de la convention internationale est de promouvoir la coopération internationale afin de protéger les personnes en cas de catastrophe, tout en répondant à leurs besoins et en protégeant leurs droits fondamentaux, tels qu'ils sont reconnus par les traités et par la charte des Nations unies.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Sans objet. La décision n'a aucune incidence budgétaire. Toute augmentation de la charge de travail devra être accompagnée d'une réaffectation et d'un redéploiement au sein des services. Tout financement devrait provenir de redéploiements au sein des enveloppes budgétaires existantes des programmes actuels.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Sans objet.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Sans objet.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations au sein de l'Organisation des Nations unies en vue d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 196 et son article 214, paragraphe 4, en liaison avec son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

- (1) En décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé d'élaborer et de conclure, avant la fin de 2027, un accord multilatéral sur la protection des personnes en cas de catastrophe, sur la base du projet d'articles adopté par la Commission du droit international en 2016.
- (2) Ce projet d'articles porte sur la protection civile et l'aide humanitaire, deux domaines dans lesquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confère des compétences à l'Union.
- (3) Étant donné qu'il n'existe actuellement aucun instrument juridique international complet en la matière, l'objectif de la convention internationale est de promouvoir la coopération internationale afin de protéger les personnes en cas de catastrophe, tout en répondant à leurs besoins et en protégeant leurs droits fondamentaux, tels qu'ils sont reconnus par les traités et par la charte des Nations unies.
- (4) Depuis 2011, l'Union a activement contribué à l'élaboration du projet d'articles de la Commission du droit international sur la protection des personnes en cas de catastrophe et s'est félicitée de son adoption.
- (5) L'Union devrait participer aux négociations en vue d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La participation aux négociations, sous l'égide des Nations unies, d'un accord international sur la protection des personnes en cas de catastrophe est autorisée.

Article 2

La Commission est désignée comme négociateur de l'Union européenne.

Article 3

Les directives de négociation dont le texte figure dans l'addendum à la présente décision sont adressées à la Commission.

Article 4

Les négociations sont conduites en concertation avec le groupe «Droit international public» (COJUR) du Conseil, qui est désigné comme comité spécial au sens de l'article 218, paragraphe 4, du TFUE.

Article 5

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente