



LE PAQUET MOBILITÉ MILITAIRE : VERS UN « SCHENGEN MILITAIRE » ?



Le 19 novembre 2025, la Commission européenne a présenté un **paquet sur la mobilité militaire**, constitué d'une communication et d'une proposition de règlement. L'objectif de ce paquet est de **faciliter le déplacement de troupes et de matériels militaires à travers l'Union**. La proposition de règlement prévoit de **lever les barrières réglementaires** et de **remédier aux difficultés d'infrastructures** qui causent des retards et des perturbations pour les forces armées.

Les mesures proposées visent à mettre en place un **espace de mobilité militaire** à l'échelle de l'Union **d'ici à la fin de l'année 2027**. Il s'agirait d'une première étape vers la réalisation progressive d'un « **Schengen militaire** » sur le plan de la **réglementation**, des **infrastructures** et des **capacités**. La proposition prévoit que ces dispositions doivent s'appliquer **en étroite coordination avec l'OTAN**.

1. DES DIFFICULTÉS PERISTANTES DE MOBILITÉ MILITAIRE, EN RAISON DE LOURDEURS RÉGLEMENTAIRES ET D'INADAPTATION DES INFRASTRUCTURES

A. UN TRANSPORT DE TROUPES ET DE MATÉRIELS MILITAIRES ENCORE TROP LENT EN EUROPE, COMME L'A ILLUSTRÉ UN ÉPISODE DE NOVEMBRE 2022

En 2018, la Commission avait présenté un **plan d'action** pour améliorer la **mobilité militaire**, définie comme la **capacité à déplacer rapidement du personnel et du matériel militaires à travers l'Union européenne (UE)**. Ce plan visait principalement à identifier les **besoins militaires** et à aider les États membres de l'UE à **harmoniser leurs réglementations et leurs formalités douanières**.

En 2022, la Commission européenne et la haute-représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont publié conjointement un « **plan d'action sur la mobilité militaire 2.0** » couvrant la période 2022-2026. La **boussole stratégique pour la sécurité et la défense**, adoptée par le Conseil européen en mars 2022, a explicitement **reconnu la mobilité militaire comme une priorité stratégique**.

Pourtant, malgré ces initiatives, les progrès sur le terrain **sont restés lents**. Des **accords techniques volontaires** ont été élaborés par les États membres sous l'égide de l'Agence européenne de défense (AED). Leur **caractère non contraignant** a conduit à **une mise en œuvre inégale selon les États membres** et n'a pas permis de remédier aux **lenteurs procédurales**.

Un exemple en **novembre 2022** a illustré ces difficultés. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la France a souhaité **acheminer des chars Leclerc en Roumanie** pour renforcer la posture dissuasive de l'OTAN sur le flanc oriental de l'Europe. L'Allemagne a cependant refusé le **transit du convoi français par la route**, estimant que le **poids des porte chars était trop élevé, la charge par essieu ne respectant pas la réglementation allemande**. Les chars ont dû donc être acheminés **par train**, ce qui a **fortement retardé le convoi**.

B. DES FREINS RÉGLEMENTAIRES

En janvier 2025, la **Cour des comptes européenne** a publié un rapport sur la mobilité militaire, qui a mis en lumière les **difficultés persistantes de mobilité militaire à travers l'Union**¹.

Des **obstacles bureaucratiques** entravent la capacité des troupes et du matériel militaire à se déplacer rapidement au sein de l'Union. Les règles sont **souvent complexes**, reposent sur des **procédures papier** et ne sont pas **harmonisées entre les États membres**. Ainsi, les **procédures d'autorisation diplomatiques**, qui permettent la circulation de forces armées étrangères dans un État, sont lourdes et s'effectuent fréquemment sur papier.

Certains États membres exigent un préavis de 45 jours pour autoriser les mouvements transfrontières de convois militaires.

De même, les **formalités douanières** pour ces transports sont **insuffisamment numérisées**. Pour la circulation des marchandises liées aux activités militaires, la législation douanière autorise des procédures simplifiées grâce à l'utilisation du **formulaire UE 302 et du formulaire OTAN 302**. Ces formulaires offrent des avantages significatifs par rapport aux déclarations en douane standard. Mais leur **utilisation a jusqu'à présent été inégale** d'un État membre à l'autre, et leur **numérisation n'est pas encore aboutie**.

Par ailleurs, le transport militaire implique souvent des **marchandises dangereuses et du fret exceptionnel**. Or les règles en la matière ne sont pas harmonisées, à la différence du transport civil de matières dangereuses. L'élaboration d'itinéraires s'effectue donc au cas par cas entre les différents États membres, les autorités locales et les gestionnaires d'infrastructures, ce qui **prend parfois plusieurs semaines**. De même, le transport militaire se voit appliquer selon les États des interdictions de circulation **pendant les week-ends et les jours fériés** et doit se conformer **aux exigences environnementales applicables au transport civil**.

C. DES INFRASTRUCTURES INADAPTÉES ET DES LACUNES CAPACITAIRES

Des années de sous-investissement ont exacerbé les **vulnérabilités des réseaux d'infrastructures**, qui ne sont **pas adaptées aux transports militaires**. Les **routes**, les **voies ferrées**, les **ports**, les **ponts** et les **aéroports de l'Union** ne sont pas adaptées pour **supporter le poids de véhicules volumineux et lourds**.

¹ *Cour des comptes européenne, rapport spécial 04/2025 « La mobilité militaire de l'Union – Les défauts de conception et les obstacles rencontrés ralentissent la progression », janvier 2025.*

« Si les chars de l'OTAN devaient intervenir pour riposter à une invasion des forces russes à la frontière orientale de l'UE, ils se retrouveraient bloqués dans les tunnels, provoqueraient l'effondrement de ponts et se heurteraient aux formalités douanières ». Déclaration de M. Apostolos Tzitzikostas, commissaire européen aux transports, juillet 2025

Des travaux urgents sont ainsi nécessaires pour **élargir les tunnels**, renforcer la **portance des ponts**, ou encore passer au **standard européen pour l'écartement des voies partout dans l'Union**.

Les difficultés **en matière ferroviaire** sont particulièrement criantes. Les progrès restent très lents en la matière. Ainsi, un **projet vital tel que Rail Baltica**, qui vise à intégrer les États baltes au réseau ferroviaire européen, progresse lentement et ne sera **pas achevé avant la fin de 2030**, en raison de défis techniques et financiers.

S'agissant du **réseau routier**, les routes secondaires et tertiaires, particulièrement sur le flanc est de l'OTAN, présentent des vulnérabilités considérables, telles que le vieillissement des infrastructures et une faible capacité de charge. Ainsi, alors qu'un char de combat principal **Leopard 2 peut peser jusqu'à 70 tonnes**, la plupart des routes secondaires européennes ne peuvent supporter **qu'un poids maximal de 40 tonnes**.

Les **infrastructures maritimes** souffrent des mêmes problèmes structurels et de nombreux terminaux dans l'Union ne sont pas conçus pour traiter du fret militaire. Par ailleurs, la **propriété et le contrôle de certaines infrastructures maritimes critiques** soulèvent des inquiétudes, dans l'éventualité d'un conflit de haute intensité dans l'Union.

Les infrastructures de transport de l'Union restent vulnérables aux **cyberattaques** et **attaques hybrides** qui se multiplient, comme l'ont illustré les récentes opérations contre des aéroports au Danemark et en Allemagne. En outre, des capacités de transport, telles que les **wagons plats** et les **transbordeurs à double usage**, essentielles aux déplacements militaires, **sont limitées** voire inexistantes dans certains États membres.

2. UNE PROPOSITION QUI PRÉVOIT UN CADRE SIMPLIFIÉ EN TEMPS NORMAL, INSTAURE UN CADRE D'URGENCE EN TEMPS DE CRISE ET ENVISAGE UN PARTAGE DES CAPACITÉS

A. DES DISPOSITIONS ACCÉLÉRÉES EN TEMPS NORMAL, AVEC UN DÉLAI MAXIMAL DE TRAITEMENT DE 3 JOURS POUR LES AUTORISATIONS

La proposition de règlement vise à **établir un cadre uniforme pour les procédures d'autorisation transfrontalières**, afin de réduire la **complexité administrative**. Deux types d'autorisations seraient possibles :

- **une autorisation permanente** de transport militaire serait accordée par un État membre à la demande d'un autre et resterait en vigueur **jusqu'à la révocation par l'État membre qui l'a accordé**. Dans la situation actuelle, ces autorisations doivent être renouvelés chaque année.
- **des autorisations de transport militaires ad hoc** s'appliqueraient à des opérations de transport militaire spécifiques **de court terme**, lorsqu'il n'y a pas d'autorisation permanente ou lorsque ces demandes dépassent le champ de l'autorisation permanente. Les États membres **devraient alors communiquer leurs autorisations ou leur refus de circulation transfrontalière dans un délai de 3 jours**.

Toutes les demandes et notifications liées à une opération de transport militaire seraient **regroupées en une seule demande d'autorisation**, et aucun État membre **ne devrait exiger de formulaires supplémentaires**. La proposition prévoit de créer un **système d'information numérique sur la mobilité militaire**, une plateforme sécurisée à l'échelle de l'Union pour la gestion des demandes de mouvements transfrontaliers. Les communications entre États membres sur les demandes et notifications devraient être transmises par l'intermédiaire de **leur coordinateur national respectif**.

En ce qui concerne les formalités douanières, le règlement établirait **l'utilisation du formulaire 302 de l'UE ou de l'OTAN comme option par défaut**. Il prévoit également que les contrôles douaniers sur **ces transports soient traités en priorité** et que la **numérisation du formulaire 302 de l'UE soit enfin achevée**.

Enfin, **certaines règles en termes de circulation** ou d'exigences environnementales seraient adaptées aux besoins militaires. La proposition introduit des **dérogations aux interdictions de circulation pour les transports militaires pendant les week-ends, les jours fériés et d'autres périodes soumises à des restrictions de circulation**. De plus, étant donné que les **véhicules militaires routiers** sont souvent plus lourds que les véhicules civils, le règlement **exempterait également les transports militaires de certaines exigences environnementales en termes d'émissions carbone**.

B. LA CRÉATION DU CADRE D'URGENCE EMERS PRÉVOIT DES PROCÉDURES EXCEPTIONNELLES EN CAS DE CRISE

Un **cadre d'urgence**, sous l'appellation de Système européen de réponse renforcée en matière de mobilité militaire (*European Military Mobility Enhanced Response System – EMERS*) serait instauré. EMERS **s'appliquerait à tous les États membres** et comporterait des **mesures exceptionnelles**, qui viseraient à permettre des mouvements militaires rapides et à grande échelle, dans le but de renforcer la **crédibilité de la réponse de l'Union en cas de crise majeure**.

S'agissant de l'activation du cadre EMERS, la **Commission** ou un **État membre** pourraient en faire la demande. Cette demande serait ensuite évaluée par la Commission, suivant des critères définis (notamment l'augmentation des opérations de transport militaire dépassant la capacité et les règles de transport normales). Sur la base de la proposition de la Commission, le **Conseil prendrait la décision d'activer EMERS**, à la **majorité qualifiée**. EMERS s'appliquerait à **l'ensemble du territoire de l'UE** et serait assortie d'une **durée d'activation clairement défini**. Le Conseil pourrait décider de prolonger ou de mettre fin prématurément à son activation.

S'agissant des modalités de mise en œuvre d'EMERS, des **mesures exceptionnelles** sont prévues :

- les demandes de transport militaire **seraient réputées acceptées par l'État membre d'accueil**, sous réserve **d'une simple notification** ;
- les mouvements militaires, quel que soit le mode de transport, **bénéficieraient d'un accès prioritaire aux réseaux de transport, aux infrastructures civils et aux services** ;
- Afin de tenir compte de l'urgence opérationnelle, les États membres devraient également lever temporairement les **restrictions nationales en matière de cabotage, de temps de conduite et de temps de repos**, ainsi que les **restrictions liées à la lutte contre le bruit et la pollution atmosphérique dans les ports et les aéroports pour les opérations de transport militaire**, et celles relatives aux **performances environnementales** des véhicules sur certains tronçons routiers.

C. UN PARTAGE DES CAPACITÉS, SOUS CONDITIONS, AVEC LA CRÉATION D'UNE RÉSERVE DE SOLIDARITÉ

Afin de combler les lacunes, la proposition de règlement prévoit la possibilité de créer une « réserve de solidarité » qui regrouperait des **capacités de transport pour les rendre accessibles à tous les États membres**. Le principe de base serait une mutualisation de **ces capacités sur une base volontaire**.

La Commission veillerait à ce que cette réserve de solidarité puisse bénéficier **d'une capacité opérationnelle** 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et assumerait des fonctions de planification et de coordination. Les États membres pourraient **enregistrer volontairement leurs propres capacités de transport militaire** ainsi que **celles sous-traitées à des opérateurs civils**. Les capacités enregistrées seraient mises **à la disposition de tous les États membres**, renforçant ainsi leur capacité à mener des opérations de transport militaire.

Par ailleurs, la proposition prévoit que toute capacité de **transport acquise ou contractualisée par les États membres avec le soutien financier du budget de l'Union** devrait être enregistrée au sein de la réserve de solidarité et **ne pourrait pas faire l'objet d'un retrait** dès lors que le système EMERS est activé.

3. UN SOUTIEN GLOBALEMENT UNANIME À LA PROPOSITION, MAIS DES RÉSERVES SUR CERTAINES MESURES ATTENTATOIRES À LA SOUVERAINÉTÉ DES ETATS MEMBRES

A. LES MODALITÉS D'ACTIVATION DU CADRE EMERS POSENT QUESTION

Partageant le **constat** qu'il y a **urgence à accélérer les procédures**, les États membres soutiennent **les objectifs du texte**. Néanmoins, faciliter la mobilité militaire ne doit pas conduire à accorder **des compétences en matière de défense à la Commission européenne**. Le service juridique du Conseil a d'ailleurs estimé que la **base juridique « Transport »** (articles 91 et 100 du TFUE) retenue pour la proposition de règlement rendait **impossibles certaines dispositions**.

Ainsi, de nombreux États membres **ont contesté le pouvoir d'initiative accordé à la Commission européenne pour l'activation du cadre EMERS**. Ce pouvoir implique que la Commission identifie des **besoins en matière de transport militaire**, question qui relève directement de la **souveraineté nationale des États membres**. Dans le premier texte de compromis de la présidence chypriote du Conseil de l'Union européenne, la **demande d'activation d'EMERS est désormais réservée aux seuls États membres**.

Par ailleurs, quand le cadre EMERS est activé, **l'autorisation de transport militaire sur le territoire d'un État membre est réputée acceptée**, sans possibilité de refuser. Là encore, cette disposition semblait **contrevenir à la souveraineté des États membres**. Dès le début des négociations, les États membres se sont montrés **quasiment unanimes pour supprimer cette présomption d'acceptation**. Y compris en cas de mise en œuvre du cadre EMERS, les États membres doivent pouvoir **conserver le pouvoir de refuser le transit militaire**, ce qui a été inclus dans le texte de compromis de la présidence chypriote.

Enfin, plusieurs États membres souhaitent inscrire la possibilité d'une **restriction du périmètre géographique** lors de l'activation du cadre EMERS. Dans la proposition de la Commission, les mesures temporaires prévues par le mécanisme EMERS s'appliquent à **l'ensemble du territoire de l'Union européenne**. Une application restreinte permettrait d'éviter un **fardeau de perturbations** pour les États membres non concernés.

B. DES DÉBATS SUR L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE SOLIDARITÉ ET SUR LA PROTECTION D'INFORMATIONS SENSIBLES

La France, comme d'autres États membres, a rappelé que le principe de la réserve de solidarité reposait sur une **mutualisation volontaire des capacités**. Dès lors, le partage des capacités de transport doit répondre à une condition stricte, à savoir la **priorité d'utilisation par l'État membre propriétaire du matériel**. La réserve de solidarité doit être comprise comme une **mise en catalogue**. Elle ne doit pas servir de prétexte pour que **l'Union puisse disposer en propre de capacités de transport** et ne doit pas conduire pour les États membres à une **perte de propriété de ces capacités**.

Par ailleurs, plusieurs États membres, dont la France, s'opposent à la **transmission à la Commission européenne de la liste des infrastructures stratégiques à double usage (ISD) présents chacun des États membres**. La Commission souhaite établir une **cartographie des ISD à protéger**, sur la base de laquelle elle pourrait identifier les mesures ciblées à entreprendre.

Cette liste relève de la **souveraineté des États membres** et contient des **informations sensibles**, qui ne doivent en aucun cas tomber dans le domaine public. De plus, la proposition prévoit que ces infrastructures fassent l'objet de **protection cyber renforcée**, allant **au-delà des obligations de la directive 2022/2557 sur la résilience des entités critiques, dite REC**, au risque d'un alourdissement des exigences et **donc des coûts** pour les États membres. L'identification des infrastructures critiques, tout comme la définition des mesures pour les protéger **doivent rester à la main des États membres**.

C. UN ENJEU DE FINANCEMENT POUR ADAPTER LES INFRASTRUCTURES

La proposition de règlement sur la mobilité militaire se concentre sur **les enjeux de simplification réglementaire** et renvoie les **aspects de financement** au prochain **cadre financier pluriannuel (CFP)**.

Pour le **CFP 2021-2027**, un budget d'environ **1,7 milliard d'euros** a été alloué au cofinancement **d'infrastructures de transport à double usage** par le biais du **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**. À la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, la Commission a accéléré la mise en œuvre de ce budget et celui-ci a été **intégralement consommé dès la fin 2023**.

Pour la programmation budgétaire **2028-2034**, la Commission propose de **multiplier par dix le budget disponible pour la mobilité militaire**, avec un **budget proposé de 17,65 milliards d'euros** au titre du futur MIE. Le financement doit se concentrer sur la mise à niveau des **quatre corridors prioritaires de mobilité militaire**. Environ **500 projets prioritaires** ont déjà été identifiés pour une mise en œuvre urgente, visant à résoudre les principaux goulets d'étranglement le long de ces corridors. Tout l'enjeu sera pour la France de réussir à capter ces financements, qui visent des infrastructures à double usage et pourront donc participer à **la rénovation d'infrastructures civiles vieillissantes**.

Par ailleurs, si la proposition de règlement ne contient pas de dispositions financières, il existe des **débats s'agissant des compensations financières qui pourraient être accordées aux opérateurs ferroviaires dans le cadre d'EMERS**. Quand ce régime est activé, un **accès prioritaire aux réseaux de transport est accordé aux transports militaires**, ce qui conduit de fait à une perte de **recettes pour ces opérateurs civils**. La question de **l'indemnisation** est ainsi posée, notamment pour savoir qui, de **l'État demandeur ou de l'État receveur du transport militaire**, doit assumer le coût de la compensation.

État des négociations

Du côté du **Conseil de l'Union européenne**, les **négociations ont été très rapides**, les points bloquants sur le cadre EMERS et sur la réserve de solidarité ayant été levés assez vite entre les États membres. La présidence chypriote du Conseil a présenté de **premières propositions de compromis** dès le mois **d'avril 2026**. Parmi les évolutions notables, la dernière proposition de compromis comprend notamment **l'allongement de 3 à 5 jours** du délai de traitement maximal des autorisations *ad hoc* de transports militaires. Ce changement est justifié par le souci de fixer **des délais réalistes**, quitte à abaisser le niveau d'ambition initiale. **L'orientation générale sur le texte** devrait être adoptée au niveau du **COREPER d'ici mi-juin**.

Du côté du **Parlement européen**, la **commission de la sécurité et la défense** et la **commission des transports et du tourisme** sont compétentes au fond sur le texte. Les rapporteurs sont le Polonais Michał Szczerba (PPE) et le Letton Roberts Zile (CRE). Leur **projet de rapport**, publié mi-mars 2026, insiste particulièrement sur la nécessité d'une **compensation des pertes de recettes des gestionnaires d'infrastructures et des opérateurs** en cas de mise en œuvre du cadre EMERS. Par ailleurs, les co-rapporteurs estiment que le cadre EMERS **doit s'appliquer à l'ensemble du territoire de l'Union européenne**, une application restreinte risquant de créer une rupture d'égalité et de solidarité entre États membres.

Enfin, s'agissant de **la réserve de solidarité**, le projet de rapport du Parlement européen craint qu'un système de **mutualisation volontaire soit inefficace pour fournir des capacités suffisantes en cas d'urgence**. Des amendements ont également été déposés en vue d'intégrer un critère de **préférence européenne** pour les capacités incluses dans cette réserve. La position du Parlement européen **devrait être adoptée en plénière en juillet**.

La présidence chypriote a indiqué début juin que le premier trilogue pourrait intervenir dès **le mois de juillet**. L'adoption définitive du texte pourrait donc **intervenir au second semestre 2026**, ambition affichée par la **présidence irlandaise du Conseil de l'Union européenne**.

Les rapporteurs ont entendu Mme Marine Dupré, conseillère à la Représentation permanente de la France auprès du comité politique et de sécurité (RP COPS) ; M. François Kalfon, député européen, rapporteur fictif sur le paquet mobilité militaire ; Mme Hannah Wargon, chef du département Union européenne de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), et M. Etienne Rolling, chargé de mission ; M. le contre-amiral Hervé Lamielle, chef de la division « soutien de l'activité » de l'État-major des Armées, et M. le lieutenant-colonel Sébastien Barbot, chef du bureau « politique du soutien en opération ».



Jean-François RAPIN
Président
Pas-de-Calais
Les Républicains



François BONNEAU
Rapporteur
Charente
Union Centriste



Gisèle JOURDA
Rapporteuse
Aude
Socialiste, Écologiste et
Républicain



Dominique DE LEGGE
Rapporteur
Ille-et-Vilaine
Les Républicains



Commission des affaires européennes +33 (0)1.42.34.24.80