

N° 478
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2026

**PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 OCTIES DU RÈGLEMENT,

sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation d'un mandataire chargé de la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les batteries et les déchets de batteries ainsi que les emballages et les déchets d'emballages - COM(2025) 982 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation de mandataires pour le régime de responsabilité élargie des producteurs concernant les déchets, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les déchets de plastiques à usage unique - COM(2025) 983 final ; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales - COM(2025) 984 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne la simplification de certaines exigences pour l'établissement de l'infrastructure d'information géographique dans l'Union - COM(2025) 985 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 et (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative - COM(2025) 986 final,

PRÉSENTÉE

Par Mme Marta de CIDRAC et M. Michaël WEBER,
Sénatrice et Sénateur

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

S'appuyant sur les préconisations du rapport de l'ancien Président du Conseil italien Mario Draghi, publié le 9 septembre 2024 et intitulé « L'avenir de la compétitivité européenne », ainsi que sur la « boussole pour la compétitivité de l'Union européenne » présentée le 29 janvier 2025, la Commission européenne a présenté le 10 décembre 2025 son **huitième « omnibus » de simplification**.

Ce paquet législatif, composé de six propositions d'actes législatifs, vise à améliorer la législation environnementale dans quatre domaines clés : les émissions industrielles, l'économie circulaire, les évaluations environnementales et les données géospatiales. La Commission européenne estime que ces mesures permettront aux entreprises d'économiser près d'un milliard d'euros par an, tout en garantissant que cette simplification ne se fera pas au détriment de la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Cinq des six propositions de la Commission européenne **soulèvent**, selon l'analyse préalable menée par le groupe de travail sur la subsidiarité de la commission des affaires européennes, **d'importantes questions quant à leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité**, détaillées ci-après.

Le sixième texte¹ de « l'omnibus environnement », qui propose des modifications du règlement (UE) 2023/1542² relatif aux batteries et aux déchets de batteries et au règlement (UE) 2024/1244³ concernant la notification des données environnementales, **ne soulève pas de difficulté en**

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/1542 et le règlement (UE) 2024/1244 en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative – COM(2025) 981 final.

² Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE.

³ Règlement (UE) 2024/1244 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 concernant la notification des données environnementales des installations industrielles et la création d'un portail sur les émissions industrielles et abrogeant le règlement (CE) n° 166/2006.

termes de subsidiarité et de proportionnalité. Il sera cependant examiné sur le fond, au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

I. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales - COM(2025) 984 final

Les évaluations environnementales jouent un rôle central dans les procédures d'autorisation et de planification. Elles visent à prévenir les impacts écologiques, à garantir la transparence des décisions et à assurer la participation des citoyens.

Cependant, ces évaluations sont régulièrement critiquées pour leur lenteur excessive, leur manque d'efficacité, leur retard dans la numérisation et la nécessité de les rationaliser.

Pour répondre à ces enjeux, le règlement proposé par la Commission européenne introduit plusieurs dispositions ciblées applicables aux autorisations environnementales au titre de la directive relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES)⁴, de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)⁵, des directives «Habitats»⁶ et «Oiseaux»⁷ et de la directive-cadre sur l'eau (DCE)⁸.

Ces mesures prévoient notamment :

- **l'instauration de points uniques de contact** pour l'ensemble des évaluations environnementales liées à un projet. Les États membres devront veiller à ce que ces points uniques et les autorités compétentes disposent des moyens humains, financiers et techniques nécessaires, y compris *via* des programmes de formation adaptés ;
- **la rationalisation des procédures environnementales** : lorsque qu'un projet doit se conformer à plusieurs directives, les

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁵ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁷ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

États membres devront mettre en place des procédures coordonnées ou communes pour répondre à l'ensemble des exigences ;

- la possibilité pour les États membres, **d'exclure certains arguments des procédures judiciaires** s'ils n'ont pas été soulevés lors de la phase administrative, sans préjudice du droit d'accès à la justice ;
- la fixation de **délais maximaux** pour l'évaluation des incidences au titre des directives EIE et EES ;
- la requalification des **dommages occasionnels** causés aux **espèces protégées** au cours des activités de projet qui ne sont pas considérés comme intentionnels au sens de la directive 2009/147/CE et de la directive 92/43/CEE si des mesures d'atténuation appropriées et proportionnées sont utilisées et si les meilleures technologies sont envisagées ;
- une **coopération renforcée** entre les autorités nationales pour évaluer les incidences transfrontières sur l'environnement des plans nécessitant des décisions plurinationales, la Commission européenne pouvant jouer le rôle de facilitateur ;
- une **dématérialisation complète** des procédures d'évaluation des incidences et de gestion des données ;
- l'encouragement des États membres à assumer les coûts administratifs liés aux évaluations environnementales, notamment *via* une exonération des taxes et redevances ;
- la création d'une **boîte à outils** pour les secteurs ou catégories stratégiques (**y compris les projets concernant la construction et la rénovation de bâtiments résidentiels, abordables ou sociaux**) qui peuvent être considérés comme d'intérêt public ou d'intérêt public supérieur, peuvent bénéficier d'autorisations tacites, ou de procédures de règlement des différends accélérées sous réserve du respect des droits de la défense.

Si ces objectifs de simplification méritent d'être soutenus, notamment la volonté de réduire la durée des procédures en rationalisant les démarches ou en clarifiant des imprécisions susceptibles de générer des contentieux, plusieurs mesures présentées suscitent des réserves.

a. Le choix contestable de modifier cinq directives par un règlement

La Commission européenne a fait le choix de recourir à un règlement pour modifier les cinq directives susmentionnées.

Cette approche prive dès lors les États membres de toute marge de transposition pour adapter ces règles à leurs spécificités nationales.

Ce choix illustre, une fois de plus, l'effacement progressif de ce qui distingue le règlement de la directive et rend plus difficile l'articulation et l'adaptation des mesures proposées en droit national⁹. Il s'inscrit dans une tendance de fond soulignée par la commission des affaires européennes¹⁰ à l'occasion de l'examen du récent projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, qui réduit les prérogatives des parlements nationaux.

Si la Commission européenne remplit facialement les obligations de justification qui lui sont imposées par l'article 5 du protocole n° 2 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **son argumentation, qui se borne à indiquer que le règlement est « l'instrument juridique le plus approprié, compte tenu de la nécessité d'assurer une application uniforme des nouvelles règles », apparaît insuffisamment étayée au regard de l'atteinte portée aux prérogatives des parlements nationaux.** En l'état, la commission des affaires européennes considère que le recours à cet instrument contrevient au principe de proportionnalité.

b. Une fragmentation accrue du cadre réglementaire

Depuis plusieurs années, la multiplication des textes sectoriels en vigueur (directive pour la promotion des énergies renouvelables¹¹, règlement

⁹ Ce constat avait déjà été fait par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche : « le Conseil d'État constate que le volume et la technicité croissantes des normes européennes, qui peuvent cependant être incomplètes sur certains points, l'effacement progressif de ce qui distingue une directive et un règlement, le recours de plus en plus fréquent à des règlements ou directives renvoyant leurs mesures d'exécution à des règlements ou directives ultérieurs, rendent l'adaptation au droit de l'Union toujours plus complexe et délicate, ainsi que le Conseil d'État l'avait souligné dès 2014 dans son étude « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer ».

¹⁰ Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche : Observations sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne n° 118 (2025-2026) – Rapport d'information du Sénat n° 300 (2025-2026) – 21 janvier 2026 – de M. Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des affaires européennes.

¹¹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

pour une industrie « zéro net »¹², règlement sur les matériaux critiques¹³) ou en cours de négociation (textes du paquet réseaux, règlement sur l'accélération industrielle, textes de l'omnibus « défense », réglementation sur les médicaments critiques et sur les biotechnologies) a considérablement complexifié le régime juridique des autorisations des projets.

Cette fragmentation entraîne :

- **une illisibilité des régimes applicables** pour les parties prenantes, qu'il s'agisse des porteurs de projet ou des services instructeurs (superposition de délais contraignants différents, ...),
- **une insécurité juridique** quant aux procédures à suivre et une augmentation du risque de contentieux.

Sans une vision d'ensemble et un traitement coordonné visant à réduire le nombre de régimes applicables, ces mesures vont augmenter les coûts de conformité, accroître la charge de travail des entreprises et des administrations et rallonger les délais d'achèvement des projets contrairement aux objectifs poursuivis. Elles ne semblent pas conformes aux objectifs de simplification recherchés **et apparaissent contrevenir au principe de proportionnalité.**

La commission des affaires européennes appelle à l'adoption d'une réglementation harmonisée des autorisations, notamment en matière environnementale. Elle souhaite la fixation de dispositions transversales, laissant la plus grande latitude possible aux États membres au regard de leurs structures administratives et de la répartition des compétences entre leurs autorités nationales et locales. Une fois adoptée, cette réglementation devrait servir de cadre aux initiatives futures.

c. Des mesures qui ignorent les spécificités nationales

Au-delà du choix de recourir à un règlement, en proposant la mise en œuvre de mesures relatives aux points de contact uniques, la fixation de délais contraignants ou l'obligation de créer de nouveaux outils informatiques, la Commission européenne ne tient pas compte des spécificités et des structures administratives nationales ou des répartitions de

¹² Règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724.

¹³ Règlement (UE) n° 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11/04/24 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) n° 2018/858, (UE) n° 2018/1724 et (UE) n° 2019/1020

compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Ces mesures remettent en cause, sans que leur valeur ajoutée soit dûment justifiée, les actions déjà engagées par l'État français.

En effet, depuis plusieurs années, la France a réformé ses procédures d'autorisation pour accélérer et unifier le traitement des dossiers au sein **d'une autorisation environnementale unique**, entrée en vigueur en 2017. Cette réforme permet de fusionner les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les installations industrielles ou soumises à autorisation particulière (impact sur les milieux, les espèces, les espaces protégés, le paysage). Les demandes sont instruites par un guichet unique, où un même service administratif coordonne la procédure, quels que soient la nature ou le secteur du projet.

Plus récemment, la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, complétée par son décret d'application n° 2024-742 du 6 juillet 2024, a permis de réduire le délai d'instruction des dossiers d'autorisation, grâce au recueil en parallèle des avis des services concernés de l'État, des instances consultatives, des collectivités locales et du public, alors que jusqu'à présent ces étapes étaient menées de façon successive. Ces dispositions sont entrées en vigueur en octobre 2024.

Contrairement aux obligations de l'article 5 du protocole n° 2 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne ne démontre pas que les mesures proposées au niveau européen apportent une réelle plus-value par rapport aux actions déjà menées au niveau national. **Ces mesures apparaissent donc contraires aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

d. La mise en place de mécanismes d'autorisations tacites qui sont sources d'insécurité juridique

Pour accélérer l'octroi des autorisations préalables à la réalisation des projets, la Commission européenne propose la mise en place de mécanismes d'autorisations tacites.

Cependant, ces dispositifs pourraient conduire à autoriser un projet sans avoir eu le temps de fixer des prescriptions essentielles en matière de fonctionnement (équipements de sécurité, limites de rejets, etc.), au mépris de la protection de l'environnement et de la santé et alors même que la fixation de ces prescriptions est imposée par d'autres actes législatifs européens (directive Seveso, directive IED...)

Loin d'accélérer les procédures, ces mécanismes, associés à des délais

contraignants, pourraient conduire à une augmentation des refus voire entraîner **une augmentation des procédures contentieuses**, faute d'avoir pu s'assurer préalablement de la sécurité juridique des projets. Ces mesures pourraient ainsi engendrer, *in fine*, des retards supplémentaires, à rebours des objectifs recherchés et n'apparaissent donc pas conformes au principe de proportionnalité.

II. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation d'un mandataire chargé de la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les batteries et les déchets de batteries ainsi que les emballages et les déchets d'emballages – COM(2025) 982 final et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation de mandataires pour le régime de responsabilité élargie des producteurs concernant les déchets, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les déchets de plastiques à usage unique – COM(2025) 983 final

Chaque producteur est tenu de financer les coûts de gestion du produit qu'il met sur le marché d'un État membre à la fin de son cycle de vie – ce que l'on appelle la « responsabilité élargie des producteurs » (REP). La nomination par le producteur d'un mandataire chargé d'assurer le respect des obligations qui lui incombent dans chaque État membre où son produit est mis sur le marché favorise ainsi la mise en cause de sa responsabilité par les autorités nationales en cas de manquement dans la prévention et la gestion des déchets issus de ses produits en fin de vie.

Les règlements¹⁴ et directives¹⁵ instaurant cette REP ont permis de rendre cette nomination obligatoire pour :

- les produits textiles, accessoires textiles ou chaussures,
- les équipements électrique et électroniques,
- les plastiques à usage unique,

¹⁴ Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE et règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE.

¹⁵ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

- les batteries,
- et les emballages.

Toutefois, afin de réduire la charge administrative et financière pesant sur les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, la Commission européenne propose de suspendre cette obligation jusqu'au 1^{er} janvier 2035 pour les entreprises d'un État membre mettant à disposition ses produits dans un autre État membre.

Si le principe de subsidiarité est respecté, l'échelle européenne étant bien la plus pertinente pour réglementer la désignation des mandataires, cette mesure soulève des difficultés au regard du principe de proportionnalité.

En effet, elle constitue une suspension subite et prolongée (jusqu'au 1^{er} janvier 2035 ou jusqu'à l'adoption d'un prochain paquet sur l'économie circulaire) d'un dispositif essentiel dans la lutte contre la fraude, **sans qu'aucune mesure alternative ne soit prévue afin de faciliter la gestion, par les autorités compétentes des États membres, des cas de non-conformité des producteurs concernés.**

Sans ce mécanisme de mandataire, les États perdent une partie de leur capacité à garantir, faire respecter et contrôler l'application des exigences de la REP pour les produits mis sur son marché par des producteurs établis dans d'autres États membres, et notamment leur capacité de recouvrement direct des impayés dus par un producteur établi dans un autre État membre.

Cette situation pose donc **des questions de compétitivité et d'équité** pour les entreprises produisant sur le territoire national, par rapport aux produits importés depuis d'autres pays européens.

En effet, dès lors qu'il n'y a pas de mandataire désigné par le producteur pour s'acquitter de ses obligations au sein de l'État membre dans lequel le produit est mis sur le marché, les autorités compétentes de cet État membre ne seront pas, en l'état actuel du droit de l'Union, en capacité de sanctionner directement ce producteur. Ces autorités devront donc s'adresser aux autorités compétentes des États membres dans lequel le producteur concerné est implanté, pour que ce soit celui-ci qui sanctionne le producteur en mettant en œuvre la réglementation applicable au sein de son territoire.

Un tel dispositif n'est pas opérationnel à ce jour. Ainsi, par exemple, le Gouvernement ne dispose pas de la base juridique pour sanctionner une entreprise française qui aurait mis sur un marché tiers un produit sans

respecter la législation sur les filières REP de ce pays tiers (par exemple, en ne payant pas l'éco-contribution obligatoire).

Même si un tel mécanisme était mis en place, il générerait une charge administrative disproportionnée pour les autorités des États membres concernés. En outre, les sanctions applicables devront être adaptées au cas par cas en fonction des dispositions s'appliquant pour la filière REP considérée dans l'État membre de mise en marché afin que celles-ci soient suffisamment dissuasives au regard du coût que représente la mise en conformité.

Pour mémoire la France recense plus de 28 000 producteurs établis dans d'autres États membres qui vendent leurs produits sur le marché français pour les seules filières REP européennes (batteries, emballages, textiles, tabac, lingettes), sachant que ce nombre est très sous-estimé notamment pour les filières récemment mises en place (tabac, lingettes) ou en cours de mise en place (emballages professionnels, batteries). La distorsion de concurrence envers les entreprises qui produisent en France pourrait donc être considérable.

Dans la proposition qu'elle a présentée, la Commission européenne n'a pas proposé de solution alternative pour atteindre le même objectif. Cette période sans mécanisme de recouvrement, créerait un vide juridique durant lequel de mauvais comportements des producteurs pourraient s'installer, faute d'instrument coercitif.

Dès lors, en l'état, la proposition présentée par la Commission européenne apparaît contraire au principe de proportionnalité.

III. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne la simplification de certaines exigences pour l'établissement de l'infrastructure d'information géographique dans l'Union – COM(2025) 985 final

La directive 2007/2/CE, dite INSPIRE, a permis d'établir une infrastructure européenne d'information géographique facilitant le partage des données environnementales entre les acteurs publics et améliorant leur accessibilité. Son objectif initial était de remédier aux lacunes identifiées : données manquantes ou mal décrites, infrastructures cloisonnées, obstacles au partage, redondances et multiplicité des formats. Grâce à elle, les cartes et données géolocalisées sont désormais plus faciles à trouver, partager et utiliser à l'échelle européenne.

La proposition de la Commission européenne vise à moderniser et à

simplifier cette directive en alignant ses exigences techniques sur la législation horizontale de l'Union en matière d'Open data (notamment la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public) et en supprimant ses obligations redondantes et obsolètes.

Si le processus de simplification doit être encouragé, la suppression totale des exigences en termes d'interopérabilité, de services en réseau et de partage des données entre administrations risquerait de limiter l'accessibilité de certaines données, d'augmenter les risques d'incohérences entre les jeux de données et donc de porter atteinte au principe de proportionnalité.

Il apparaît ainsi essentiel de maintenir un niveau minimal d'obligations spécifiques pour préserver l'efficacité du dispositif et garantir un accès effectif aux données géospatiales environnementales.

IV. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 et (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative – COM(2025) 986 final

Cette proposition de directive prévoit des modifications ciblées de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles et aux émissions de l'élevage, de la directive (UE) 2015/2193 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyenne et de la directive (UE) 2024/1785 modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles et la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets.

Elle prévoit notamment de supprimer la base d'informations sur les substances préoccupantes contenues dans les produits (SCIP), dans laquelle les entreprises qui produisent, assemblent, importent ou distribuent des substances extrêmement préoccupantes (inscrites sur la liste des substances tenue par l'Agence européenne des produits chimiques) à une concentration supérieure à 0,1 % en poids doivent partager certaines informations pour aider les organismes de gestion des déchets à gérer en toute sécurité les substances dangereuses présentes dans les produits en fin de vie et informer les consommateurs.

Cette suppression est justifiée par le faible nombre de consultations par le public de ces données et par le doublon que cette obligation d'information

constitue avec l'article 33, paragraphe 1, du règlement REACH¹⁶, créant ainsi des charges disproportionnées sans produire d'avantage, en particulier pour les produits spatiaux et les transactions entre entreprises.

Elle supprime également l'obligation d'élaborer des plans de transformation indicatifs à intégrer dans les systèmes de management environnemental (SME)¹⁷ ou de soumettre ce SME à un audit.

Si ces mesures de simplification sont à encourager, elles ne doivent pas conduire à une déréglementation ni à la suppression de mesures essentielles pour la protection de la santé et de l'environnement. Surtout, au regard du respect de principe de proportionnalité, elles ne doivent pas conduire à remettre en cause les moyens à la disposition des États membres pour exercer leurs prérogatives.

Si une simplification de cet inventaire peut être soutenue, il est indispensable de le maintenir pour les substances présentant le plus d'enjeux pour le voisinage et l'environnement (PFAS, etc...).

Sa suppression complète mettrait en difficulté les exploitants et les autorités de contrôle pour identifier ces substances à enjeux.

Le maintien de cet inventaire est d'autant plus crucial que d'autres réglementations comme le règlement sur l'enregistrement des substances chimiques REACH ne prévoient que l'enregistrement, de façon agrégée au niveau européen, des produits chimiques mis sur le marché et utilisés. Elles ne couvrent ni l'inventaire des substances sur un site donné ni les substances émises ou fabriquées lors des phases intermédiaires de production, ce qui rend cet inventaire indispensable.

Ainsi, en l'état, la suppression pure et simple des inventaires des produits chimiques au sein des SME n'apparaît pas conforme au principe de proportionnalité.

*

¹⁶ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

¹⁷ Système prévu à l'article 14 bis de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

La commission des affaires européennes du Sénat a, en conséquence, adopté la proposition de résolution européenne portant avis motivé suivante :

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)*
 - **M. Philippe BODENEZ**, chef du service santé-environnement et économie circulaire ;
 - **M. Vincent SEZNEC**, adjoint au sous-directeur des risques chroniques et du pilotage, service des risques technologiques.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation d'un mandataire chargé de la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les batteries et les déchets de batteries ainsi que les emballages et les déchets d'emballages – COM(2025) 982 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation de mandataires pour le régime de responsabilité élargie des producteurs concernant les déchets, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les déchets de plastiques à usage unique – COM(2025) 983 final ; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne la simplification de certaines exigences pour l'établissement de l'infrastructure d'information géographique dans l'Union – COM(2025) 985 final ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 et (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative – COM(2025) 986 final

- ① Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ② Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation d'un mandataire chargé de la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les batteries et les déchets de batteries ainsi que les emballages et les déchets d'emballages – COM(2025) 982 final,
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation de mandataires pour le régime de responsabilité élargie des producteurs concernant les déchets, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les déchets de plastiques à usage unique – COM(2025) 983 final,
- ⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final,
- ⑥ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne la simplification de certaines exigences pour l'établissement de l'infrastructure d'information géographique dans l'Union – COM(2025) 985 final,

- ⑦ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 et (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative – COM(2025) 986 final,
- ⑧ Le Sénat émet les observations suivantes :
- ⑨ L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule 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 États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; il précise qu'en application du principe de proportionnalité, « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » ; 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 ;
- ⑩ L'article 5 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs » ; ceci implique que les projets d'actes législatifs européens soient suffisamment motivés et circonstanciés ;
- ⑪ Dans un contexte marqué par des tensions géopolitiques et des défis urgents à relever notamment en matière de compétitivité, la Commission européenne a présenté, le 10 décembre 2025, son huitième paquet « omnibus » de simplification ; ce dernier vise à améliorer la réglementation environnementale dans quatre domaines : les évaluations environnementales, les émissions industrielles, l'économie circulaire et les données géospatiales ;
- ⑫ La Commission européenne affirme que cette simplification ne se fera pas au détriment de la protection de l'environnement et de la santé humaine et permettra aux entreprises d'économiser près d'un milliard d'euros par an ;

- ⑬ *Concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final :*
- ⑭ Considérant que les évaluations environnementales constituent un pilier des procédures d'autorisation, la Commission européenne propose de simplifier, de rationaliser et d'accélérer ces procédures, tout en prévoyant une boîte à outils spécifique pour les secteurs ou catégories stratégiques ; cet objectif mérite un plein soutien ;
- ⑮ Pour y parvenir, la Commission européenne envisage de modifier les dispositions de cinq directives (la directive relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES), la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), les directives « Habitats » et « Oiseaux » et la directive-cadre sur l'eau (DCE)) par le biais d'un règlement ;
- ⑯ Ce choix de recourir à un règlement prive les États membres de toute marge de manœuvre pour adapter ces règles à leurs spécificités nationales, les règlements étant directement applicables et ne faisant donc pas l'objet d'une transposition, contrairement aux directives ;
- ⑰ Ce choix apparaît insuffisamment justifié au regard de l'atteinte portée aux prérogatives des États membres et, singulièrement, des parlements nationaux ;
- ⑱ Par ailleurs, la multiplication des textes sectoriels en vigueur (directive pour la promotion des énergies renouvelables, règlement pour une industrie « zéro net », règlement sur les matériaux critiques) et en cours de négociation (textes du paquet réseaux, règlement sur l'accélération industrielle, textes de l'omnibus « défense », réglementation sur les médicaments critiques et sur les biotechnologies) fragmente le cadre juridique des procédures d'autorisation ; sans vision d'ensemble de leurs effets, la superposition des réglementations, des exemptions et des délais contraignants conduit à une complexité procédurale qui devient illisible pour les porteurs de projet et les services instructeurs ; cette complexité accroît les risques juridiques, les coûts pour les parties prenantes et allonge les délais de réalisation des projets en contradiction avec les objectifs recherchés ; faute d'une harmonisation suffisante, les mesures proposées par la Commission européenne n'apparaissent dès lors pas conformes au principe de proportionnalité ;
- ⑲ Le Sénat appelle à l'adoption d'une réglementation harmonisée des autorisations, notamment en matière environnementale, qui devrait servir de cadre aux initiatives futures ; il souhaite la fixation de dispositions transversales, laissant une réelle latitude aux États membres pour les mettre en œuvre au regard de leurs structures administratives et de la répartition des compétences entre leurs autorités nationales et locales ;

- ②① En outre, les différentes mesures relatives aux points de contact uniques, à la fixation de délais contraignants, à l'obligation de créer de nouveaux outils informatiques ignorent les spécificités nationales ou les répartitions de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ; la proposition de la Commission européenne n'apporte pas non plus la preuve que ces mesures prises au niveau de l'Union européenne apporteraient une plus-value par rapport aux actions menées à l'échelon national ;
- ②② Enfin, les mécanismes d'autorisations tacites, associés à la fixation de délais contraignants, soulèvent d'importantes réserves ; ils risquent de conduire à autoriser un projet sans avoir fixé au préalable les prescriptions de fonctionnement essentielles (équipements de sécurité, fixation de limitation de rejets, ...) ; ils pourraient conduire à une augmentation des refus ou entraîner une augmentation des procédures contentieuses faute d'avoir pu s'assurer préalablement de la sécurité juridique des projets ; ces mesures pourraient ainsi engendrer des retards supplémentaires à rebours des objectifs recherchés ;
- ②③ Pour ces différents motifs, les dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 984 final n'apparaissent pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ②④ *Concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation d'un mandataire chargé de la responsabilité élargie des producteurs en ce qui concerne les batteries et les déchets de batteries ainsi que les emballages et les déchets d'emballages – COM(2025) 982 final, et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil suspendant l'application des règles relatives à la désignation de mandataires pour le régime de responsabilité élargie des producteurs concernant les déchets, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les déchets de plastiques à usage unique – COM(2025) 983 final :*
- ②⑤ L'objectif de ces deux propositions est de simplifier la réglementation existante relative à la responsabilité élargie des producteurs (REP) pour améliorer la compétitivité des entreprises soumises à ce régime ; elles visent à suspendre, jusqu'au 1^{er} janvier 2035, l'obligation récente de nommer un mandataire pour les producteurs établis dans l'Union qui mettent à disposition leurs produits (textiles, chaussures, équipements électriques et électroniques, plastiques à usage unique, emballages et batteries) dans un autre État membre ;
- ②⑥ Si cette suspension ne semble pas porter atteinte au principe de subsidiarité, elle soulève des difficultés s'agissant du principe de proportionnalité ;

- ②⑥ En effet, en cherchant à réduire certains coûts pour les entreprises, la proposition de la Commission suspend, jusqu'au 1^{er} janvier 2035 ou jusqu'à l'adoption d'autres mesures de contrôle, et sans proposer d'alternative, le seul système efficace pour lutter contre la fraude en cas de non-conformité des producteurs concernés ;
- ②⑦ Sans le mécanisme de mandataire, les États membres perdent une partie de leur capacité à garantir, faire respecter et contrôler l'application des exigences de la REP pour les produits mis sur leur marché par des producteurs établis dans d'autres États membres, et notamment leur capacité de recouvrement direct des impayés dus par un producteur établi dans un autre État membre ;
- ②⑧ Les propositions d'actes législatifs présentées par la Commission européenne ne proposent pas de solution alternative pour atteindre le même objectif, soulevant des enjeux de compétitivité et d'équité ;
- ②⑨ Dès lors, en l'état, les propositions de règlement COM(2025) 982 final et de directive COM(2025) 983 final apparaissent contraires au principe de proportionnalité ;
- ③⑩ *Concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne la simplification de certaines exigences pour l'établissement de l'infrastructure d'information géographique dans l'Union – COM(2025) 985 final :*
- ③⑪ Cette proposition vise à moderniser et à simplifier la directive INSPIRE en alignant ses exigences techniques sur la législation horizontale de l'Union en matière d'Open data et en supprimant ses obligations redondantes et obsolètes ;
- ③⑫ Si le processus de simplification doit être encouragé, il apparaît nécessaire de maintenir un niveau minimal d'obligations spécifiques pour préserver l'efficacité du dispositif ;
- ③⑬ En effet, la suppression totale des exigences en matière d'interopérabilité, de services en réseau et de partage des données entre administrations risque d'accroître les incohérences entre jeux de données et de limiter l'accès à ces données ;
- ③⑭ En l'état, la proposition de directive COM(2025) 985 final est susceptible de porter atteinte au principe de proportionnalité ;

- ③⑤ *Concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 et (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et la réduction de la charge administrative – COM(2025) 986 final :*
- ③⑥ Cette proposition de directive prévoit la simplification et la suppression de plusieurs obligations, comme la suppression de la base d'informations sur les substances préoccupantes contenues dans les produits (SCIP), peu consultée et faisant doublon avec d'autres obligations d'informations, ou encore l'obligation d'élaborer des plans de transformation indicatifs dans les systèmes de management environnemental (SME) ;
- ③⑦ Si ces mesures de simplification méritent d'être encouragées, elles ne doivent pas conduire à une déréglementation ni à la suppression de mesures essentielles pour assurer la protection de l'environnement et de la santé ;
- ③⑧ Elles ne doivent pas non plus conduire à remettre en cause les moyens à la disposition des États membres pour exercer leurs prérogatives, faute de quoi elles contreviendraient au principe de proportionnalité ;
- ③⑨ Or la proposition de la Commission européenne envisage d'abroger l'obligation d'inclure dans ce SME un inventaire des produits chimiques ; une telle suppression complète mettrait en difficulté les exploitants et les autorités de contrôle pour identifier et assurer le suivi de ces substances à enjeux ;
- ④⑩ Un maintien de cette obligation *a minima* apparaît indispensable pour les substances présentant le plus d'enjeux pour le voisinage et l'environnement (comme les PFAS, ...), d'autres réglementations comme le règlement sur l'enregistrement des substances chimiques (REACH) ne prévoyant qu'un enregistrement, de façon agrégée au niveau européen, des produits chimiques mis sur le marché et utilisés et ne couvrant ni l'inventaire des substances sur un site donné ni les substances chimiques émises ou fabriquées lors des phases intermédiaires de production ;
- ④⑪ Ainsi, en l'état, l'abrogation de cette obligation prévue dans la proposition de directive COM(2025) 986 final n'apparaît pas conforme au principe de proportionnalité ;

*

- ④ En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que les propositions d'actes législatifs COM(2025) 982 final, COM(2025) 983 final, COM(2025) 984 final, COM(2025) 985 final et COM(2025) 986 final ne sont pas conformes à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.