

N° 479
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 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, modifiant les règlements (UE) 2019/942, (UE) 2019/943 et (UE) 2024/1789 et abrogeant le règlement (UE) 2022/869 - COM(2025) 1006 final et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives (UE) 2018/2001, (UE) 2019/944 et (UE) 2024/1788 en ce qui concerne l'accélération des procédures d'octroi de permis - COM(2025) 1007 final,

PRÉSENTÉE

Par MM. Daniel GREMILLET et Claude KERN,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les conclusions du Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 30 mai 2024 sur le développement d'une infrastructure de réseau électrique durable ont invité la Commission européenne à proposer un cadre renforcé pour garantir que la planification et le déploiement des réseaux soient conformes aux objectifs de l'Union.

Le Conseil européen du 20 mars 2025 a appelé à une **planification des investissements à long terme à l'échelle de l'Union en vue d'intégrer et d'interconnecter pleinement le marché de l'électricité de l'Union et de contribuer de la sorte à la sécurité énergétique de l'Union, ainsi qu'à la protection et à la résilience de ses infrastructures.**

Le Conseil de l'Union européenne du 16 juin 2025 a également souligné la nécessité de simplifier les règles, d'intégrer les besoins aux niveaux européen, régional et national, et **d'accélérer les procédures d'autorisation pour les infrastructures énergétiques.**

En réponse à ces orientations, la Commission européenne a présenté le 10 décembre 2025 un **paquet « réseaux »**, composé de deux propositions d'actes législatifs.

Le premier texte vise à renforcer les infrastructures énergétiques de l'Union pour assurer sa sécurité énergétique, conformément aux objectifs du plan REPowerEU, afin de réduire sa dépendance aux importations d'énergie et le second à accélérer les procédures d'octroi de permis.

Ces initiatives participent également indirectement à la baisse des prix pour soutenir la compétitivité de ses entreprises et maintenir une énergie abordable pour tous ses citoyens.

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

I. Analyse des dispositions relatives à la détermination des orientations pour renforcer les infrastructures énergétiques transeuropéennes

La proposition de la Commission européenne vise à renforcer le cadre européen applicable aux infrastructures énergétiques. Cette initiative s'inscrit dans un contexte marqué par l'augmentation des besoins d'investissements dans les réseaux énergétiques européens afin d'accompagner la transition énergétique, l'électrification de l'économie et l'intégration des volumes croissants d'énergies renouvelables.

Le rapport de l'ancien Président du Conseil italien Mario Draghi, publié le 9 septembre 2024 et intitulé « L'avenir de la compétitivité européenne » avait déjà mis en évidence que l'insuffisance des infrastructures énergétiques constitue aujourd'hui un frein important au développement industriel et à la décarbonation de l'économie européenne. Le rapport mettait en particulier en avant la nécessité d'accélérer les investissements dans les réseaux électriques et d'améliorer les conditions de financement et de planification des infrastructures énergétiques.

Dans cette perspective, l'objectif poursuivi par la Commission de renforcer la coordination européenne en matière de développement des réseaux peut apparaître légitime et est accueilli très favorablement dans son principe.

Toutefois, l'analyse des propositions présentées par la Commission européenne fait apparaître **plusieurs difficultés importantes**. En particulier, l'architecture générale de la proposition de règlement repose sur une évolution significative de la gouvernance européenne des infrastructures énergétiques, caractérisée par un renforcement du rôle de la Commission européenne et de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) dans la planification des infrastructures et dans l'identification des besoins d'investissement.

Cette approche traduit une évolution vers une planification plus centralisée au niveau européen, qui soulève des interrogations importantes au regard du principe de subsidiarité.

a. Le choix contestable d'une planification centralisée et rigide qui empiète sur les compétences des États membres

La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui sur un équilibre institutionnel associant étroitement les États membres, leurs autorités de régulation et les gestionnaires de réseaux de transport, notamment à travers les plans décennaux de développement des réseaux

(TYNDP) et les mécanismes de coopération régionale, tels que le groupe de haut niveau de l'Europe du Sud-Ouest (HLG SWE). Cet équilibre a permis, au cours des dernières années, de développer progressivement un système énergétique européen fortement interconnecté tout en tenant compte des spécificités nationales.

Le projet de règlement tend toutefois à modifier radicalement cette organisation. Il dispose que la Commission européenne pourra définir, tous les quatre ans, **par voie d'acte délégué, un scénario énergétique européen central qui servirait de référence pour l'ensemble du processus de planification et de financement des infrastructures.**

Une telle approche comporte plusieurs limites. D'une part, elle repose sur des hypothèses qui peuvent difficilement refléter la diversité des trajectoires énergétiques nationales et les éventuels retards dans leur mise en œuvre. D'autre part, elle risque de conduire à privilégier certaines infrastructures transfrontières sans prendre pleinement en compte les investissements nécessaires dans les réseaux internes pour les intégrer.

Les modèles utilisés à l'échelle européenne peuvent difficilement intégrer de manière exhaustive l'ensemble des coûts systèmes associés aux projets d'infrastructures, notamment les investissements nécessaires dans les réseaux internes pour accueillir de nouvelles interconnexions ou adapter les réseaux à l'évolution des flux électriques. Ces coûts peuvent être significatifs et varient fortement selon les caractéristiques des systèmes énergétiques nationaux.

Dans ces conditions, il existe un risque que certaines infrastructures apparaissent pertinentes dans un modèle européen agrégé, alors que leur mise en œuvre nécessiterait en pratique des renforcements importants des réseaux internes dans les États membres concernés. Une telle situation pourrait conduire à une sous-estimation des coûts réels pour le système énergétique européen.

Par ailleurs, une planification fortement centralisée pourrait conduire à identifier des projets d'interconnexion insuffisamment articulés avec les priorités nationales ou régionales. Le développement d'infrastructures transfrontières doit en effet être envisagé en cohérence avec les stratégies énergétiques nationales et avec les investissements nécessaires dans les réseaux internes.

Une telle évolution pourrait conduire, paradoxalement, à une désoptimisation globale du système énergétique européen et, *in fine*, à une augmentation des coûts pour les consommateurs, ce qui est contraire aux objectifs poursuivis.

Ce risque est d'autant plus grand que la proposition de la Commission européenne ne prévoit qu'un seul scénario central : les sensibilités mentionnées ne seraient pas obligatoires et n'auraient pas le même poids.

Le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) souligne, *a contrario*, l'intérêt de disposer de plusieurs scénarios afin de refléter les incertitudes pesant sur l'évolution du système énergétique.

Cette proposition est d'autant plus pertinente que l'article 17 de la proposition de règlement prévoit que l'analyse coût-avantage ne sera effectuée que par rapport au scénario central.

Les analyses coûts-avantages constituent un outil d'aide à la décision qui vise précisément à évaluer la pertinence d'un investissement dans différents contextes d'évolution du système énergétique. Or, dans un environnement marqué par de fortes incertitudes, notamment sur l'évolution de la demande d'électricité, le rythme de développement des énergies renouvelables ou encore les trajectoires industrielles, la robustesse des décisions d'investissement repose généralement sur l'examen de plusieurs scénarios.

Limiter l'évaluation économique des projets à un seul scénario pourrait ainsi réduire la pertinence de l'analyse et conduire à privilégier des infrastructures dont l'intérêt dépend fortement des hypothèses retenues dans ce scénario. À l'inverse, une approche multi-scénarios permettrait de mieux tester la robustesse économique des projets et de prendre en compte la diversité des trajectoires possibles de transition énergétique.

La commission des affaires européennes appelle à une approche multi-scénarios qui permettrait de mieux prendre en compte les différentes trajectoires possibles de transition énergétique et de tester la robustesse des décisions d'investissement dans différentes hypothèses d'évolution du système énergétique.

Sans remettre formellement en cause la compétence des États membres pour déterminer leur mix énergétique conformément à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **ce scénario unique aura des effets sur les orientations énergétiques retenues au niveau national.**

Dans la mesure où les infrastructures énergétiques sont étroitement liées aux choix de mix énergétique et aux politiques nationales d'aménagement du territoire, une planification européenne trop prescriptive pourrait conduire, de manière indirecte, à orienter les décisions d'investissement vers certaines infrastructures ou certains corridors énergétiques, sans que les

implications pour les systèmes énergétiques nationaux ou pour les réseaux internes soient pleinement prises en compte.

Cette situation constituerait une extension implicite des compétences de l'Union dans un domaine où les États membres doivent conserver un rôle central.

En outre, les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle.

Le recours aux actes délégués est encadré par l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il stipule ainsi qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir ».

Or, compte tenu du rôle structurant que pourrait jouer ce scénario pour l'ensemble du processus de planification des infrastructures énergétiques européennes, sa détermination n'est pas une simple définition technique ni mécanique.

C'est une décision éminemment politique qui nécessite un fort niveau d'association des États membres et **qui n'est pas compatible avec une adoption par actes délégués.**

Plutôt qu'une centralisation de la planification, la commission des affaires européennes appelle à un renforcement des mécanismes de coopération régionale, associant étroitement les États membres.

En l'état, la disposition proposée par la Commission européenne apparaît contraire au principe de subsidiarité.

b. Un renforcement des compétences de l'ACER qui conduit à une harmonisation excessive

L'article 12 prévoit que l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) élabore et publie une méthode contraignante destinée à encadrer le recensement des besoins en infrastructures énergétiques au niveau européen.

Si l'objectif d'améliorer la cohérence et la comparabilité des analyses conduites au niveau européen peut apparaître légitime, **l'introduction d'une méthode juridiquement contraignante soulève plusieurs interrogations.**

La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui largement sur l'expertise technique des gestionnaires de réseaux de transport, qui disposent d'une connaissance fine des contraintes physiques des réseaux, des flux d'électricité et des besoins d'investissement.

Dans ces conditions, une harmonisation trop prescriptive des méthodologies pourrait conduire à rigidifier le processus de planification et à réduire la capacité des gestionnaires de réseaux à intégrer certaines spécificités techniques ou nationales dans l'identification des besoins d'infrastructures, ce qui serait contraire au principe de proportionnalité.

L'article 29 du projet de règlement prévoit également que l'ACER puisse intervenir dans l'évaluation des plans nationaux relatifs aux infrastructures énergétiques.

La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui principalement sur les gestionnaires de réseaux de transport et sur les autorités nationales de régulation, qui disposent d'une connaissance détaillée des contraintes techniques des réseaux et des besoins d'investissement.

Confier à l'ACER un rôle accru dans l'évaluation de ces plans pourrait conduire à déplacer une partie de cette appréciation au niveau européen, alors même que les décisions relatives aux infrastructures énergétiques sont étroitement liées aux choix de politique énergétique nationale et aux contraintes d'aménagement du territoire.

La mesure proposée paraît ainsi susceptible de contrevenir au principe de subsidiarité.

c. Un renforcement des compétences de la Commission européenne lui permettant de faire émerger de nouveaux projets contraires au principe de subsidiarité

L'article 13 de la proposition de règlement prévoit que, lorsqu'un projet identifié comme prioritaire ne progresse pas ou ne trouve pas de promoteur, la Commission européenne puisse lancer un appel à propositions afin d'identifier un nouveau promoteur chargé de le développer. Ce mécanisme introduit ainsi la possibilité pour la Commission d'intervenir directement dans l'émergence de projets d'infrastructures.

Cette disposition soulève plusieurs interrogations au regard du principe de subsidiarité. La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui sur un processus associant étroitement les États membres, les autorités nationales de régulation et les gestionnaires de réseaux, notamment à travers les plans décennaux de développement des réseaux et les mécanismes de coopération régionale prévus par le règlement RTE-E.

La nouvelle faculté envisagée par la Commission européenne, à son profit, pourrait conduire à modifier l'équilibre actuel du cadre de planification, dans lequel l'identification et le développement des projets reposent principalement sur les gestionnaires de réseaux et les États membres. Elle pourrait ainsi introduire, au niveau européen, une capacité d'initiative accrue dans le développement de projets d'infrastructures énergétiques, **ce qui ne semble pas conforme au regard du principe de subsidiarité.**

Il apparaît essentiel que les projets identifiés dans ce cadre soient, *a minima*, soumis aux processus ordinaires de planification et d'éligibilité, notamment qu'ils soient inclus dans les plans nationaux de développement de réseau et la liste des projets d'intérêt commun, ce qui laisserait, *in fine*, la possibilité juridique aux États membres de s'opposer à ces projets.

d. Une standardisation des méthodologies d'analyses coûts-bénéfices qui minimise les spécificités nationales

L'article 14 de la proposition de règlement prévoit une harmonisation des méthodologies d'analyses coûts-bénéfices pour améliorer la transparence et la comparabilité des évaluations réalisées pour les projets transfrontières. Toutefois, il convient de tenir compte des spécificités nationales et des contraintes propres aux différents systèmes énergétiques européens.

En particulier, les analyses coûts-bénéfices doivent pouvoir intégrer les coûts associés aux renforcements des réseaux internes qui peuvent être nécessaires pour intégrer certaines interconnexions.

Une harmonisation trop standardisée des méthodologies pourrait conduire à sous-évaluer ces coûts ou à minimiser certaines contraintes propres aux systèmes énergétiques nationaux, **contrevenant ainsi au principe de proportionnalité.**

Dans ces conditions, il apparaît important de préserver une certaine flexibilité dans l'application de ces méthodologies afin de permettre une prise en compte adéquate des réalités techniques et économiques propres à chaque système énergétique.

e. La fixation d'un seuil unique de 10 % pour la participation au processus de répartition des coûts qui limite l'appréciation des autorités nationales de régulation

L'article 17 prévoit qu'un État membre et son autorité de régulation nationale participent au processus de répartition transfrontière des coûts dès lors que les bénéfices estimés pour cet État dépassent un seuil de 10 %.

Sur le principe, la participation d'États tiers (i.e. qui ne sont pas directement reliés par l'interconnexion concernée par exemple) au financement de projets qui leur apportent des bénéfices est intéressante.

La répartition transfrontière (i.e. seulement entre les 2 États membres reliés par l'interconnexion) des coûts repose aujourd'hui sur une analyse au cas par cas conduite par les autorités de régulation nationales (la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour la France), qui prennent en compte l'ensemble des bénéfices et des coûts associés à un projet d'infrastructure, y compris ses impacts sur les réseaux nationaux et sur les tarifs d'utilisation des réseaux.

La fixation d'un seuil automatique pourrait rigidifier ce processus d'appréciation et réduire la capacité des régulateurs à tenir compte de la diversité des situations nationales. En particulier, les bénéfices d'un projet d'interconnexion peuvent être difficiles à évaluer avec précision et dépendent fortement des hypothèses retenues dans les modèles utilisés pour les analyses coûts-bénéfices.

Dans ces conditions, un seuil uniforme pourrait conduire à inclure dans le mécanisme de répartition des coûts certains États membres pour lesquels les bénéfices réels seraient en pratique limités ou incertains. Une telle situation pourrait soulever des questions d'acceptabilité économique, notamment si elle devait se traduire par des impacts sur les tarifs d'utilisation des réseaux pour les consommateurs.

Plus largement, cette disposition conduit à **une limitation de la capacité d'appréciation des autorités nationales de régulation**, alors même que celles-ci jouent aujourd'hui un rôle central dans les décisions relatives au financement des infrastructures énergétiques transfrontières.

Cette disposition est apparaît donc en l'état contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

f. L'affectation de 25 % des revenus de congestion au financement de projets qui pourrait conduire à une augmentation des tarifs pour les usagers

L'article 19 du projet de règlement d'affecter 25 % des revenus de congestion non-utilisés au financement de projets d'intérêts communs et d'intérêts mutuels (PIC/PIM).

Les revenus de congestion correspondent aux recettes générées par l'allocation de capacités d'interconnexion lorsque des écarts de prix apparaissent entre zones de marché. Ces revenus sont collectés par les gestionnaires de réseaux de transport aux frontières entre zones de marché et font l'objet d'un suivi annuel par les autorités nationales de régulation et par l'ACER.

Selon les données publiées par l'ACER dans ses rapports de surveillance du marché de l'électricité, les revenus de congestion au niveau de l'Union européenne ont atteint des niveaux particulièrement élevés ces dernières années. En 2021, le montant total de ces revenus s'élevait à environ **6,9 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union Européenne**. Pour la même année, ces revenus étaient de **609 millions d'euros pour la France**. **Ils ont atteint 1,64 milliard d'euros en 2025.**

Ainsi, l'affectation d'une part fixe de ces revenus au financement de certains projets européens pourrait concerner des montants significatifs, potentiellement de plusieurs milliards d'euros par an à l'échelle de l'Union.

L'obligation proposée par la Commission européenne aurait plusieurs conséquences concrètes.

Premièrement, elle limiterait la flexibilité dont disposent aujourd'hui les gestionnaires de réseaux et les autorités de régulation pour utiliser ces revenus conformément au règlement (UE) 2019/943¹. Ce règlement prévoit en effet que ces revenus peuvent être utilisés pour garantir la disponibilité des capacités d'interconnexion, financer les investissements nécessaires pour réduire les congestions ou, le cas échéant, être pris en compte dans le calcul des tarifs d'utilisation des réseaux.

¹ *Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.*

Deuxièmement, cette obligation pourrait conduire à orienter une partie des revenus collectés dans un État membre vers des projets qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités d'investissement identifiées pour son système électrique. Les revenus de congestion étant générés à partir des interconnexions existantes, leur utilisation a jusqu'à présent été principalement liée aux besoins d'investissement du système concerné.

Troisièmement, cette mesure pourrait avoir un impact indirect sur les tarifs d'utilisation des réseaux. En effet, lorsque les revenus de congestion ne sont pas utilisés pour financer des investissements, ils peuvent être pris en compte dans le calcul des tarifs de réseau. La réduction de cette marge de manœuvre pourrait donc (toutes choses égales par ailleurs) conduire à une augmentation des coûts supportés par les utilisateurs du réseau.

La mesure proposée par la Commission européenne apparaît ainsi susceptible de contrevenir au principe de proportionnalité.

Pour être acceptable à cet égard, la proposition de la Commission européenne devrait, *a minima*, préciser que cette obligation ne s'appliquerait qu'aux revenus de congestion qui ne sont pas utilisés pour les finalités prévues par le règlement (UE) 2019/943 et que ces montants devraient en priorité financer des projets situés dans l'État membre où les revenus sont générés.

II. Les dispositions des deux propositions d'actes législatifs relatives à l'accélération des procédures d'octroi d'autorisation pour les projets d'infrastructures énergétiques, d'installations d'énergies renouvelables, de stockage d'énergies ou de stations de recharges

Les projets d'infrastructures énergétiques, d'installations d'énergies renouvelables, de stockage d'énergies ou de stations de recharges sont confrontés à des lenteurs excessives et à des goulets d'étranglement. Les procédures d'autorisation, souvent longues et complexes, représentent plus de la moitié du temps nécessaire à la réalisation des projets.

Pour simplifier et accélérer ces procédures d'autorisation, la Commission européenne propose de :

- dématérialiser les procédures d'autorisation et de mettre en place une plateforme digitale unique ;
- mettre en place des points de contacts uniques ;

- fixer des délais contraignants pour l'obtention de ces autorisations ;
- fixer un statut prioritaire aux procédures d'octroi des autorisations, y compris celles relatives à l'évaluation des incidences environnementales, dans le cadre de l'aménagement du territoire et pour l'obtention de droits de passage et l'expropriation des terres nécessaires ;
- mettre en place des mécanismes d'accord tacite.

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 compétences entre l'État et les collectivités territoriales.**

De même, loin d'accélérer les procédures, les mécanismes, d'accord tacite 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.

Ces mesures remettent en cause, sans que leur valeur ajoutée soit dûment justifiée, les actions déjà engagées par l'État français dans le cadre de la mise en place de l'autorisation environnementale unique et de la loi relative à l'industrie verte² qui a réduit le délai d'instruction des délais.

Contrairement aux obligations de l'article 5 du protocole n° 2 annexé au traité sur l'Union européenne et 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.**

² 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.

En outre, depuis plusieurs années, 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) 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, qui permettent d'accélérer réellement ces procédures. Pour atteindre cet objectif, 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.

*

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 l'énergie et du climat (DGEC)*
 - **M. Jean SEVESTRE-GIRAUD**, adjoint au directeur de l'énergie ;
 - **M. Paul BOUGON**, adjoint à la sous-directrice des systèmes électriques et des énergies renouvelables ;
 - **M. Matthieu BOULANGER**, adjoint au chef du bureau des gaz renouvelables et bas carbone ;
 - **M. Vincent LESAGE**, adjoint à la cheffe du bureau de transport et de distribution électriques.

**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 concernant des orientations pour
les infrastructures énergétiques transeuropéennes, modifiant
les règlements (UE) 2019/942, (UE) 2019/943 et (UE) 2024/1789
et abrogeant le règlement (UE) 2022/869 – COM(2025) 1006 final
et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil
modifiant les directives (UE) 2018/2001, (UE) 2019/944 et (UE) 2024/1788
en ce qui concerne l'accélération des procédures d'octroi de
permis – COM(2025) 1007 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 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, modifiant les règlements (UE) 2019/942, (UE) 2019/943 et (UE) 2024/1789 et abrogeant le règlement (UE) 2022/869 – COM(2025) 1006 final,
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives (UE) 2018/2001, (UE) 2019/944 et (UE) 2024/1788 en ce qui concerne l'accélération des procédures d'octroi de permis – COM(2025) 1007 final,
- ⑤ Le Sénat émet les observations suivantes :
- ⑥ 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 ;

- ⑦ 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 ;
- ⑧ Les articles 170 à 172 du TFUE donnent compétence à l'Union pour définir les orientations stratégiques ainsi que les objectifs et les priorités des réseaux transeuropéens et soutenir des projets d'intérêt commun mais laissent aux États membres, conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la programmation et de la mise en œuvre des projets d'intérêt commun ainsi que la coordination des politiques nationales lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des réseaux transeuropéens, l'Union venant alors en soutien. À ce titre, les États membres, avec les autorités locales et les opérateurs parties prenantes, restent responsables de la mise en œuvre des orientations et de la gestion des projets ;
- ⑨ L'article 194 du TFUE prévoit que la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie vise, dans un « esprit de solidarité », à assurer notamment le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; toutefois, la politique énergétique relevant des compétences partagées entre l'Union et les États membres, il convient d'examiner si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire et si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs que cette action vise à réaliser ; en particulier, ces mesures ne doivent pas affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;
- ⑩ Les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ;
- ⑪ Dans un contexte marqué par des tensions géopolitiques et des défis urgents à relever notamment en matière sécurité énergétique et de compétitivité, la Commission européenne a présenté, le 10 décembre 2025, un paquet « réseaux » ; ce dernier vise à renforcer le cadre européen applicable aux infrastructures transeuropéennes ;

- ⑫ Cette initiative s'inscrit dans un environnement marqué par l'augmentation des besoins d'investissements dans les réseaux énergétiques européens afin d'accompagner la transition énergétique, l'électrification de l'économie et l'intégration des volumes croissants d'énergies renouvelables ;
- ⑬ *Concernant les mesures permettant la détermination des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes proposées par la Commission européenne :*
- ⑭ Le fait de constituer, à l'échelle européenne, un réseau sûr, efficace et prenant en compte la multimodalité et l'interopérabilité du système de transport européen constitue une priorité pour l'Union afin de renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale ; il implique une approche commune et cohérente des différentes planifications nationales ; toutefois, les règles définies à ce titre par la Commission européenne doivent prévoir une certaine flexibilité dans la hiérarchisation des investissements, afin notamment de tenir compte des priorités nationales ;
- ⑮ La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui sur un équilibre institutionnel associant étroitement les États membres, leurs autorités de régulation et les gestionnaires de réseaux de transport ;
- ⑯ La proposition de règlement tend à modifier radicalement cette organisation ; elle dispose que la Commission européenne pourra définir, tous les quatre ans, par voie d'acte délégué un scénario énergétique européen central qui servirait de référence pour l'ensemble du processus de planification et de financement des infrastructures ;
- ⑰ L'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » ;
- ⑱ Compte tenu du rôle structurant que pourrait jouer ce scénario pour l'ensemble du processus de planification des infrastructures énergétiques européennes, de ses conséquences en termes économiques et sociaux, technologiques et industriels, de choix de mix énergétique ainsi que d'aménagement du territoire, sa détermination n'est pas une simple définition technique ni mécanique. Il s'agit d'une décision éminemment politique qui nécessite un fort niveau d'association des États membres. Le Sénat considère ainsi que la détermination de ce scénario constitue un élément essentiel de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués ;

- ⑲ En outre, l'approche proposée par la Commission européenne comporte plusieurs limites : d'une part, elle repose sur des hypothèses qui peuvent difficilement refléter la diversité des trajectoires énergétiques nationales et les éventuels retards dans leur mise en œuvre ; d'autre part, elle risque de conduire à privilégier certaines infrastructures transfrontières sans prendre pleinement en compte les investissements nécessaires dans les réseaux internes pour les intégrer ;
- ⑳ Une telle situation pourrait conduire à une sous-estimation des coûts réels pour le système énergétique européen, à une désoptimisation globale du système énergétique européen et, *in fine*, à une augmentation des coûts pour les consommateurs, ce qui est contraire aux objectifs poursuivis ;
- ㉑ Dans un environnement marqué par de fortes incertitudes, notamment sur l'évolution de la demande d'électricité, le rythme de développement des énergies renouvelables ou encore les trajectoires industrielles, la robustesse des décisions d'investissement repose généralement sur l'examen de plusieurs scénarios ; contrairement à l'approche retenue par la Commission européenne, le Sénat appelle à une approche multi-scénarios qui permettrait de mieux prendre en compte les différentes trajectoires possibles de transition énergétique dans différentes hypothèses d'évolution du système énergétique ;
- ㉒ Dans la mesure où les infrastructures énergétiques sont étroitement liées aux choix de mix énergétique et aux politiques nationales d'aménagement du territoire, une planification européenne trop prescriptive pourrait conduire, de manière indirecte, à orienter les décisions d'investissement vers certaines infrastructures ou certains corridors énergétiques, sans que les implications pour les systèmes énergétiques nationaux ou pour les réseaux internes soient pleinement prises en compte ; plutôt qu'une centralisation de la planification, le Sénat appelle à un renforcement des mécanismes de coopération régionale, associant étroitement les États membres ;
- ㉓ La proposition de règlement prévoit de renforcer les compétences de l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) ; elle devrait élaborer et publier une méthode contraignante destinée à encadrer le recensement des besoins en infrastructures énergétiques au niveau européen ; elle devrait intervenir dans l'évaluation des plans nationaux relatifs aux infrastructures énergétiques ;

- ②④ La planification des infrastructures énergétiques repose aujourd'hui largement sur l'expertise technique des gestionnaires de réseaux de transport et sur les autorités nationales de régulation, qui disposent d'une connaissance fine des contraintes physiques des réseaux, des flux d'électricité et des besoins d'investissement ; confier à l'ACER un rôle accru pourrait réduire la capacité des gestionnaires de réseaux et déplacer une partie de l'évaluation au niveau européen, alors même que les décisions relatives aux infrastructures énergétiques sont étroitement liées aux choix de politique énergétique nationale et aux contraintes d'aménagement du territoire ;
- ②⑤ De même, une harmonisation trop standardisée des méthodologies pourrait conduire à sous-évaluer les coûts associés aux renforcements des réseaux internes ou à minimiser certaines contraintes propres aux systèmes énergétiques nationaux ; dans ces conditions, il apparaît important de préserver une certaine flexibilité dans l'application de ces méthodologies afin de permettre une prise en compte adéquate des réalités techniques et économiques propres à chaque système énergétique ;
- ②⑥ La proposition de règlement prévoit que, lorsqu'un projet identifié comme prioritaire ne progresse pas ou ne trouve pas de promoteur, la Commission européenne puisse lancer un appel à propositions afin d'identifier un nouveau promoteur chargé de le développer ; il apparaît essentiel que les projets identifiés dans ce cadre soient, *a minima*, soumis aux processus ordinaires de planification et d'éligibilité, notamment qu'ils soient inclus dans les plans nationaux de développement de réseau et dans la liste des projets d'intérêt commun, ce qui laisserait, *in fine*, la possibilité juridique aux États membres de s'opposer à ces projets ;
- ②⑦ La proposition de règlement propose de fixer un seuil de 10 % pour la participation au processus de répartition des coûts ; la fixation d'un seuil automatique et uniforme pourrait rigidifier ce processus d'appréciation et réduire la capacité des régulateurs nationaux à tenir compte de la diversité des situations nationales alors qu'ils jouent aujourd'hui un rôle central dans les décisions relatives au financement des infrastructures énergétiques transfrontières ;

- ②⑧ La proposition de règlement propose enfin d'allouer 25 % des revenus de congestion non-utilisés au financement de projets d'infrastructures. Cette redistribution des revenus pourrait réorienter de façon sous-optimale les fonds vers des projets non prioritaires en termes de réduction des congestions ou conduire à une augmentation des tarifs pour les usagers. La proposition de la Commission européenne devrait, *a minima*, préciser que cette obligation ne s'appliquerait qu'aux revenus de congestion qui ne sont pas utilisés pour les finalités prévues par le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité et que ces montants devraient en priorité financer des projets situés dans l'État membre où les revenus sont générés ;
- ②⑨ Pour ces différents motifs, les dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 1006 final n'apparaissent pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ③⑩ *Concernant les mesures relatives à l'accélération des processus d'autorisation contenues dans les deux propositions d'actes législatifs de la Commission européenne :*
- ③⑪ Considérant que les projets d'infrastructures énergétiques, d'installations d'énergies renouvelables, de stockage d'énergies ou de stations de recharges sont confrontés à des lenteurs excessives et à des goulets d'étranglement, la Commission européenne propose de simplifier et d'accélérer les procédures d'autorisation desdits projets ; cet objectif mérite un plein soutien dans son principe ;
- ③⑫ Toutefois, 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 de l'omnibus « environnement », règlement sur l'accélération industrielle, propositions d'actes législatifs de l'omnibus « défense », réglementations 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 ;

- ③③ 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 ;
- ③④ 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 ;
- ③⑤ Enfin, les mécanismes d'autorisations tacites, associés à la fixation de délais contraignants, soulèvent d'importantes réserves ; ils risquent en effet de conduire à une augmentation des refus ou d'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 ;
- ③⑥ Pour ces différents motifs, les dispositions des deux propositions d'actes législatifs relatifs à l'accélération des processus d'autorisation des projets d'infrastructures énergétiques, d'installations d'énergies renouvelables, de stockage d'énergies ou de stations de recharges n'apparaissent pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- *
- ③⑦ En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que les propositions d'actes législatifs COM(2025) 1006 final et COM(2025) 1007 final ne sont pas conformes à l'article 5 du TUE et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au TFUE.