

N° 767
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2026

PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

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

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement
du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures
d'accélération du développement des capacités industrielles et de la
décarbonation dans des secteurs stratégiques et modifiant les règlements
(UE) 2018/1724, (UE) 2024/1735 et (UE) 2024/3110 - COM(2026) 100 final,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain CADEC et Michaël WEBER,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Conformément à sa communication du 29 janvier 2025, intitulée « Une boussole de la compétitivité pour l'UE », et à celle du 26 février 2025, intitulée « Le pacte pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation », la Commission européenne a dévoilé le 4 mars 2026 sa proposition de règlement pour l'accélération du développement des capacités industrielles et la décarbonation dans des secteurs stratégiques.

Face à la nécessité de consolider la base industrielle européenne pour assurer l'autonomie de l'Union, la Commission a présenté un triptyque de mesures applicables à certains secteurs industriels stratégiques : l'introduction d'une préférence européenne et de critères bas carbone dans le cadre de la commande et des aides publiques, un contrôle renforcé des investissements directs étrangers à l'aune de leur valeur ajoutée pour l'économie européenne et une simplification des procédures administratives requises pour l'implantation de projets manufacturiers.

L'allègement de la charge administrative que représentent les demandes d'octroi de permis pour les porteurs de projets et l'accélération de ces procédures sont des objectifs partagés par la commission des affaires européennes du Sénat.

Toutefois, ces 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, **des questions quant à leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité**, détaillées ci-après.

I. La mise en place d'un mécanisme d'autorisation tacite pour les « projets stratégiques », source d'insécurité juridique

Pour accélérer l'octroi des autorisations préalables à la réalisation des projets, la Commission européenne propose de qualifier de « projets stratégiques », au sens de la proposition de règlement sur l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final – les projets de

décarbonation des industries à forte intensité énergétique ainsi que les projets situés dans des zones d'accélération. Ces projets bénéficieraient ainsi de la mise en place de mécanismes d'autorisation tacite, sitôt le délai d'examen de la demande de permis expiré.

Ce dispositif pourrait dès lors 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...).

Ce mécanisme, associé à des délais contraignants, pourrait conduire à une augmentation des refus voire multiplier les 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. Elles n'apparaissent donc **pas conformes, en l'état, au principe de proportionnalité**. En outre, il convient de prendre en compte l'initiative du Gouvernement français, qui s'est porté volontaire pour proposer au Conseil, dans le cadre des négociations en cours sur l'« omnibus environnement » une harmonisation des délais d'octroi de permis prévus dans une dizaine d'actes législatifs européens.

II. L'instauration d'un point de contact unique au niveau national qui ignore les spécificités nationales

La proposition de règlement prévoit la mise en place d'un guichet unique pour l'autorisation des projets de fabrication industrielle, qui reposerait sur des procédures nationales d'octroi de permis.

Cette mesure ignore la répartition des compétences dans les États membres dont l'organisation est décentralisée. L'octroi des permis, qui ne relève pas en tant que tel du champ de compétence de l'Union européenne, est ainsi assuré en France au niveau des services déconcentrés de l'État – par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) – en collaboration avec les collectivités territoriales, qui sont compétentes pour les autorisations d'urbanisme.

Cette mesure de la Commission européenne remet également en cause, sans que sa 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 : un même service administratif coordonne la procédure, quels que soient la nature et le secteur du projet.

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 la mesure tendant à rendre obligatoire la création d'un nouveau guichet unique au niveau national présente une réelle plus-value par rapport aux actions déjà menées au niveau national.

Cette mesure apparaît donc contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

III. L'introduction de délais d'octroi de permis qui fragilisent les porteurs de projet

La proposition de la Commission européenne introduit un délai de 45 jours pour statuer sur les demandes de projets de fabrication industrielle. Sitôt ce délai dépassé, le projet pourrait être autorisé, bien qu'il présente certaines insuffisances, ou être refusé, faute de possibilité pour les autorités d'accompagner le porteur de projet dans l'amélioration de son dossier. Dans l'un et l'autre cas, l'insécurité juridique accrue ou le rejet d'un projet prometteur iraient à rebours de l'objectif d'accélération industrielle recherché. **Cette mesure semble donc porter atteinte au principe de proportionnalité.**

*

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

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Ministère de la transition écologique – Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- **Mme Anne-Cécile RIGAIL**, cheffe du service des risques technologiques.
- **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 établissant un cadre de mesures d'accélération du développement des capacités industrielles et de la décarbonation dans des secteurs stratégiques et modifiant les règlements (UE) 2018/1724, (UE) 2024/1735 et (UE) 2024/3110 – COM(2026) 100 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 établissant un cadre de mesures d'accélération du développement des capacités industrielles et de la décarbonation dans des secteurs stratégiques – COM(2026) 100 final,
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final,
- ⑤ Vu la résolution européenne du Sénat n° 478 (2025-2026) du 26 mars 2026 relative au paquet « omnibus environnement »,
- ⑥ Le Sénat émet les observations suivantes :
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 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 ;

- ⑨ Dans un contexte marqué par la perte de compétitivité de certains secteurs industriels européens, la volonté de l'Union européenne d'assurer son autonomie stratégique et son souci de poursuivre une politique de décarbonation, la Commission européenne a présenté, le 4 mars 2026, sa proposition de règlement pour l'accélération du développement des capacités industrielles et la décarbonation dans des secteurs stratégiques ;
- ⑩ Afin de soutenir la production industrielle européenne, la Commission européenne propose de qualifier de « projets stratégiques », au sens de la proposition de règlement relatif à l'accélération des évaluations environnementales – COM(2025) 984 final – les projets de décarbonation des industries à forte intensité énergétique et ceux situés dans des zones d'accélération ; elle propose également de mettre en place un guichet unique pour l'autorisation des projets de fabrication industrielle ; elle introduit enfin un délai de 45 jours pour statuer sur les demandes de projets de fabrication industrielle ;
- ⑪ Le mécanisme d'autorisation tacite, associé à la fixation de délais contraignants, que prévoit la proposition de règlement relatif à l'accélération des évaluations environnementales soulève d'importantes réserves ; il risque de conduire à l'autorisation d'un projet sans avoir fixé au préalable les prescriptions de fonctionnement essentielles ; il pourrait 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 ;
- ⑫ La mise en place de procédures nationales d'octroi de permis, afin d'ouvrir un guichet unique pour les projets de fabrication industrielle, ignore les répartitions de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ; cette mesure proposée par la Commission européenne n'apparaît dès lors pas conforme au principe de subsidiarité ;
- ⑬ En l'état, l'introduction de délais contraignants pour le traitement des demandes de permis par les services instructeurs présente le risque d'accroître l'insécurité juridique des projets examinés ; cette fragilisation est susceptible d'entraîner une hausse des coûts pour les porteurs de projet et un allongement des délais de réalisation desdits projets, à rebours des objectifs recherchés d'accélération industrielle ; en ce sens, cette disposition ne semble pas conforme au principe de proportionnalité ;

- ⑭ En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition d'acte législatif COM(2026) 100 final n'est pas conforme à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.