

N° 20
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

10 novembre 2025

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la **conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire,***
*et abrogeant la **décision n° 1313/2013/UE - COM(2025) 548 final***

*Est devenue résolution du Sénat,
conformément à l'article 73 octies du Règlement du Sénat,
la résolution adoptée par la commission des lois dont la teneur suit :*

Voir le numéro :

Sénat : 115 (2025-2026).

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,

Vu la proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, et abrogeant la décision n° 1313/2013/UE – COM(2025) 548 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 147 (2023-2024) du 26 juillet 2024 visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile,

Vu la déclaration commune des présidents de la commission des affaires européennes du Sénat français et du président de la commission des affaires politiques de l'Union européenne du Sénat italien, en date du 16 octobre 2025,

Le Sénat émet les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit 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 » ; 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 ;

– la présentation de la proposition de règlement COM(2025) 548 final s'inscrit dans un contexte européen marqué à la fois par la répétition des catastrophes naturelles, par l'apparition de risques sanitaires nouveaux et par l'augmentation des menaces géopolitiques, depuis le début de l'agression militaire russe contre l'Ukraine en février 2022 ;

– dans ce contexte, la coopération européenne, face à ces risques et menaces, est utile et nécessaire et doit aujourd’hui être renforcée. La Commission européenne a ainsi présenté, le 26 mars dernier, une stratégie de l’Union européenne pour une Union de la préparation, qui préconise en particulier une sensibilisation de la population à une « culture [...] de la résilience », une politique de stocks stratégiques, un renforcement de la coopération public-privé et de la coopération civilo-militaire, et une actualisation des missions du mécanisme européen de protection civile ;

– déclinant cette stratégie, la proposition de règlement COM(2025) 548 final a un double objectif. Elle prévoit l’enveloppe budgétaire prévisionnelle dédiée au mécanisme européen de protection civile dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel (CFP) de l’Union européenne, dont le montant serait fixé à 10,6 milliards d’euros sur la période 2028-2034. Elle procède simultanément à une réforme structurelle du mécanisme, en étendant son champ d’intervention à la coordination de la préparation et de la réponse à toutes les crises, en particulier, aux urgences de santé publique et à la coopération civilo-militaire, et en conférant à la Commission européenne et à une nouvelle plateforme qui lui serait rattachée un rôle inédit de coordination, y compris sur le plan opérationnel ;

– en garantissant la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles et d’origine humaine, telles que les feux de forêt, les inondations ou les accidents industriels, les États membres assument leur mission essentielle de protection des populations, qualifiée de « sécurité civile » ou de « protection civile », dans le cadre de la sécurité nationale, qui reste « de la seule responsabilité de chaque État membre », aux termes de l’article 4, paragraphe 2, du TUE ;

– conformément aux dispositions de l’article 196 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), l’Union européenne dispose d’une compétence d’appui pour soutenir ces efforts des États membres ; dans ce cadre, l’action de l’Union européenne vise « à soutenir et à compléter l’action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres, et sur l’intervention en cas de catastrophes naturelles ou d’origine humaine à l’intérieur de l’Union », « à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l’intérieur de l’Union entre les services de protection civile nationaux », et « à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile » ; cet article ne confère en revanche aucun rôle de coordination opérationnelle à la Commission européenne ;

– en pratique, le soutien européen est matérialisé par l'action du mécanisme européen de protection civile, prévu par la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, qui intervient pour aider les États membres à prévenir ou à réagir en cas de catastrophe, en réponse à leur demande. Ce mécanisme comprend un centre de coordination de la réaction d'urgence (*Emergency Response Coordination Centre* – ERCC) dépendant de la Commission européenne, qui sert d'interface entre les États membres et joue un rôle utile de coordination logistique. Il comprend aussi une réserve européenne de protection civile, qui rassemble les capacités de secours mises à disposition par les États membres, et, une seconde réserve, appelée *RescEU*, appelée, en dernier ressort, à soutenir les opérations de secours des États membres par des moyens supplémentaires (avions et hélicoptères bombardiers d'eau ; contre-mesures médicales contre les menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique -NRBC-...) ;

– comme l'a souligné la résolution européenne du Sénat n° 147 (2023-2024) du 26 juillet 2024 précitée, ce mécanisme de protection civile de l'Union européenne représente aujourd'hui avec succès la solidarité européenne en matière de protection des populations face aux catastrophes et il pourrait être conforté dans son rôle d'interface entre les États membres ainsi qu'en matière de coordination logistique et de transport des secours. En outre, les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP) devraient être mieux prises en compte, en particulier dans la préparation et le pré-positionnement des capacités ;

– les avancées de la proposition de règlement COM(2025) 548 final doivent être aussi soulignées, en particulier l'amélioration du remboursement des États membres pour les interventions effectuées par leurs services dans le cadre du mécanisme européen de protection civile et l'accent mis sur la nécessaire anticipation et préparation aux catastrophes, par ces mêmes États membres ;

– ce renforcement doit toutefois s'effectuer dans un esprit de coopération loyale et de confiance mutuelle, et dans le respect de la répartition des compétences prévue par les traités européens, non contre eux, l'Union européenne étant fondée sur le respect de l'État de droit, qui implique le respect des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité ;

– or, plusieurs dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 548 semblent ignorer cet équilibre ;

– en premier lieu, plusieurs articles de la présente proposition de règlement, cités aux vingtième à vingt-deuxième alinéas de la présente proposition de résolution, reviennent explicitement sur cette répartition des compétences en conférant des pouvoirs de coordination et de direction à la seule Commission européenne pour préparer et répondre aux crises ;

– ainsi, la Commission européenne aurait désormais la possibilité de coordonner, dans le cadre des actions de préparation, « les priorités stratégiques » et, si nécessaire, « les activités opérationnelles avec les autorités nationales d'un pays tiers » (article 19, paragraphe 8). Elle aurait en charge « l'évaluation des capacités de gestion des risques de catastrophes et des capacités de réaction au niveau national » (article 15, point b), mais aussi le pouvoir de fixer les exigences opérationnelles relatives au fonctionnement et à l'interopérabilité des capacités de réaction de la réserve européenne de protection civile, par un simple acte d'exécution (article 20, paragraphe 1), ainsi que la faculté de définir, là encore au moyen d'actes d'exécution, les capacités de réaction de la réserve européenne *RescEU*, sans coordination avec les États membres (article 21, paragraphe 2). Enfin, en cas d'activation du mécanisme, elle se verrait reconnaître la compétence pour organiser le prépositionnement temporaire et la coordination des capacités de réaction en cas de risque accru (article 32, paragraphe 1, point h) ;

– de plus, l'ERCC de la Commission européenne serait désormais chargé de « coordonner, de surveiller et de soutenir en temps réel la réaction au niveau de l'Union européenne, y compris au plan opérationnel et dans le champ de la coopération civilo-militaire (article 25, paragraphe 3) ;

– enfin, une nouvelle plateforme de coordination de crise (ou « hub »), rattachée à la Commission européenne serait instituée par l'article 26 pour assurer « la coordination » avec les autorités nationales compétentes, en cas de crise au sein de l'Union européenne, et coopérer « étroitement » avec le centre de réaction aux crises du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en cas de crise dans des pays tiers ;

– ces articles apparaissent contraires au principe de subsidiarité, dans la mesure où les traités européens affirment une responsabilité exclusive des États membres dans ce domaine, dotent l'Union européenne d'une compétence d'appui et n'attribuent aucun rôle de direction opérationnelle à la Commission européenne en matière de protection des populations ;

– de fait, la proposition de règlement omet totalement le rôle premier du Conseil dans la coordination politique des crises au sein de l'Union européenne. Une telle omission est étonnante et juridiquement inexacte. En

effet, le Conseil représentant des États membres, et son organe dédié, à savoir le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (ou *Integrated Political Crisis Response* – IPCR), mettent en œuvre cette compétence, soit dans le cadre du déclenchement de la clause de solidarité entre États membres, prévue à l'article 222 du TFUE, soit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), face à une attaque terroriste, des menaces hybrides ou des inondations. Il convient également de rappeler l'importance du rôle du SEAE dans l'élaboration des opérations de gestion de crise destinées à soutenir les États membres lors de crises dans des pays tiers frappant des citoyens de l'Union européenne ;

– par conséquent, l'ajout d'une nouvelle plateforme de coordination de crise rattachée à la Commission européenne, qui instituerait un troisième centre de gestion des crises au niveau de l'Union européenne, semble totalement inutile, puisque ce centre revendiquerait des compétences déjà assumées ;

– de tels dispositifs seraient ainsi contraires à l'efficacité opérationnelle des services de secours. L'institution de la plateforme de coordination des crises prévue à l'article 26 de la proposition de règlement serait inévitablement une source de complexité et de confusion des tâches, alors que les décisions en matière de secours nécessitent réactivité, précision et coordination. Elle serait aussi source de charges administratives abusives pour les États membres, et de diminution des crédits européens disponibles pour leurs actions, du fait des coûts de fonctionnement de cette plateforme ;

– en outre, dans le domaine de la protection des populations face aux catastrophes, la subsidiarité n'est pas une option mais une nécessité opérationnelle : en effet, la proximité avec le terrain des opérations, qui peut bien évidemment varier en fonction de la gravité de la menace encourue, est néanmoins une condition de l'efficacité des secours et de leur bonne coordination de leurs opérations ;

– l'attribution de ces nouvelles compétences à la Commission européenne serait aggravée par le recours abusif aux actes d'exécution prévus à l'article 291 du TFUE pour octroyer de telles compétences, alors même que ces actes ne font pas l'objet d'un examen par les parlements nationaux des États membres ;

– afin de garantir la conformité de la proposition de règlement COM(2025) 548 au principe de subsidiarité sur ce point, plusieurs principes structurant le fonctionnement actuel du mécanisme, inscrits dans la décision

n° 1313/2013/UE précitée, doivent être préservés : le mécanisme européen de protection civile doit être exclusivement activé à la demande d'un État membre ; les États membres doivent pouvoir y contribuer sur une base volontaire et, en cas de nécessité, pouvoir retirer les moyens mis à sa disposition ; ils doivent aussi garder la direction opérationnelle de leurs équipes lors des phases de réponse aux catastrophes ; enfin, la réserve rescEU ne doit être activée qu'en dernier ressort, c'est-à-dire, lorsque les moyens des États membres et ceux de la réserve européenne de protection civile sont insuffisants ;

– en deuxième lieu, les dispositions de la proposition de règlement COM(2025) 548 qui prévoient l'extension du champ de compétences du mécanisme à la coopération civilo-militaire et confèrent un rôle de coordination à la Commission européenne dans ce domaine (article 5), exigent la fourniture, par les États membres, d'informations sur leurs « capacités de réaction militaires », sous réserve « de garanties de sécurité appropriées » non définies (article 19, paragraphe 4), confèrent un pouvoir de certification et d'enregistrement des capacités de réaction mises à disposition par les États membres, qui pourraient concerner désormais les capacités militaires, par un simple acte d'exécution et demandent aux États membres, même sur une base volontaire, de recenser, d'engager et d'enregistrer de telles capacités (article 20, paragraphes 5 et 6), apparaissent contrevenir à la répartition des compétences arrêtées par les traités européens entre les États membres et l'Union européenne dans ces domaines, les bases juridiques retenues par la Commission européenne ne permettant pas de formuler de telles propositions ; ces dispositions apparaissent dès lors contraires au principe de subsidiarité ;

– en effet, comme l'a souligné la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024 précitée, il ressort de la lecture combinée des articles 4, 5, 42 et 45 du TUE que la politique de défense reste une compétence nationale. Les traités soulignent également que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la PSDC s'exercent dans un cadre intergouvernemental ;

– la proposition formulée par la Commission européenne ferait « doublon » avec les missions précitées de gestion des opérations de crise du Conseil, qui sont conférées à ce dernier dans le cadre du déclenchement de la clause de solidarité mutuelle et de la PSDC, avec l'appui du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI), et avec la mission de coordination de tous les aspects civils et militaires de la PSDC confiées

au haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union européenne, sous l'autorité du Conseil ;

– en troisième lieu, les dispositions des articles 15 (point b), 20 et 25 (paragraphe 4) prévoient le partage d'informations par les États membres avec la Commission européenne, en particulier sur leurs capacités de réaction militaires ou les risques actuels. En outre, l'article 25, paragraphe 4, prévoit de transformer l'ERCC en outil de traitement d'informations classifiées afin de développer des « capacités opérationnelles et analytiques » ;

– or, ces dispositifs, s'ils concernaient seulement la protection civile, seraient superflus car les échanges entre organes compétents sont satisfaisants. Dans le cadre d'un mécanisme européen de protection civile aux compétences étendues à la coopération civilo-militaire, ces dispositions prennent toutefois un sens différent. Elles visent, conformément au rapport « Plus sûrs ensemble : renforcer la préparation et l'état de préparation civils et militaires en Europe » (ou « *Safer Together, Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* »), remis par Sauli Niinistö le 20 mars 2024, à imposer aux services de renseignement des États membres un partage permanent de leurs informations et contribuent à établir une capacité d'analyse et de renseignement autonome au profit de la Commission européenne ;

– ce faisant, elles ouvrent de nouveaux canaux de transmission sur les capacités militaires et multiplient les destinataires potentiels de ces informations, sans justifier le motif de ces demandes d'information, alors que l'efficacité de ces échanges résulte du fait qu'ils sont limités au strict nécessaire et destinés aux personnels qualifiés, identifiés et habilités des instances ayant des missions opérationnelles. L'évolution proposée par la Commission européenne risque ainsi d'accroître la vulnérabilité globale des États membres et de l'Union européenne aux risques de cyberattaques et d'ingérences étrangères. Sur ce point, la proposition de règlement COM(2025) 548 apparaît contraire à la sécurité nationale et à la défense nationale. Il est donc nécessaire de rappeler, d'une part, que la Capacité d'analyse unique de renseignement (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC), qui relève du SEAE, doit être, au niveau européen, le seul canal de transmission des informations des services de renseignement et, d'autre part, que l'article 346, paragraphe premier, du TFUE, stipule que les dispositions des traités « ne font pas obstacle [au droit de] tout État membre [de ne pas] fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité » ;

– en quatrième lieu, en l'état de la proposition de règlement, l'absence de précision suffisante concernant les modalités d'association de pays tiers au fonctionnement du mécanisme, à l'article 9, pourrait aboutir à ce que les pays associés de manière « complète », selon la terminologie retenue, bénéficient sur un pied d'égalité avec les États membres, des financements dédiés du mécanisme ainsi que des stocks de contre-mesures médicales du mécanisme européen, et participent, à leurs côtés, aux actions et échanges d'informations relatifs à la coopération civilo-militaire déjà évoquée, au risque de menacer la sécurité et la défense nationales des États membres. Une telle association « complète » transformerait le mécanisme européen en mécanisme « universel » et remettrait en cause les objectifs d'autonomie stratégique et de résilience de la population des États membres poursuivis par l'Union européenne. La rédaction de cet article doit donc être revue pour maintenir des modalités d'association distinctes de celles des États membres et partielles, ainsi que le prévoit, à l'heure actuelle, l'article 28 de la décision n° 1313/2013/UE précitée ;

– enfin, au regard des nombreux risques de violation possible des traités et des compétences des États membres par la proposition de règlement COM(2025) 548, telle que proposée par la Commission européenne, il apparaît nécessaire au Sénat de prévoir, à l'article 2 de cette proposition, l'insertion d'une clause prévoyant sa mise en œuvre sans préjudice de la responsabilité des États membres en matière de sauvegarde de la sécurité nationale et de la défense nationale ;

– en revanche, la conformité au principe de subsidiarité de l'extension du champ de compétences du mécanisme européen de protection civile aux menaces transfrontières de santé publique, envisagée aux articles 4 et 34 de la présente proposition, ne semble pas en cause ; une telle extension est juridiquement possible sur le fondement de l'article 168 du TFUE, qui est visé parmi les bases juridiques du texte, et qui précise que l'Union européenne « complète les politiques nationales » pour « l'amélioration de la santé publique et les préventions des maladies », dans la « lutte contre les grands fléaux » et en matière de « surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte contre de telles menaces et la lutte contre celles-ci ». Quant à l'article 34 précité, sa rédaction se contente de dupliquer celles des dispositions du règlement (UE) 2022/2371 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE et du règlement (UE) 2022/2372 du Conseil du 24 octobre 2022 relatif à un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales

nécessaires en cas de crise dans l'éventualité d'une urgence de santé publique au niveau de l'Union ;

– cette extension soulève néanmoins trois interrogations qui relèvent plutôt du contrôle du respect du principe de proportionnalité et d'un examen au fond de la proposition de règlement. La première est relative à la valeur ajoutée européenne de la fusion proposée entre le mécanisme européen de protection civile et l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (*Health Emergency Preparedness and Response Authority* – HERA) alors que leur fonctionnement actuel est unanimement salué pour son efficacité. La deuxième interrogation est celle de l'articulation de ces deux organes de crise de l'Union européenne, alors que le périmètre d'intervention, les acteurs concernés et la temporalité des actions sont différents. Enfin, la dernière interrogation est relative à la nouvelle architecture budgétaire européenne qui fusionne les enveloppes budgétaires du mécanisme et de l'HERA, sans prévoir de montants « fléchés » pour chacun des deux volets, au risque de créer de l'incertitude parmi les acteurs compétents et de perturber la mise en œuvre de chantiers prioritaires pour la protection de la population.

*

En conséquence, le Sénat estime que les articles 5, 9 et 26, ainsi que les dispositions des articles 4 (point e), 15 (point b), 19 (paragraphe 4 et 8), 20 (paragraphe 1, 5 et 6), 21 (paragraphe 2), 25 (paragraphe 3 et 4) et 32 (paragraphe 1, h) de la proposition de règlement COM(2025) 548 final ne sont pas conformes à l'article 5 du TUE et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

Devenue résolution du Sénat le 10 novembre 2025.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER