

Brussels, 28 October 2026
(OR. en, fr)

15050/26

Interinstitutional File:
2026/0203 (COD)

ENER 714
FISC 375
ECOFIN 1383
ENV 1322
TRANS 663
CODEC 2005
INST 386
PARLNAT 189
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The French Senate
date of receipt:	27 October 2026
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/943, as regards future-proofing electricity bills in the Union, through reducing system costs and fostering electrification and digitalisation [doc. 12071/26 - COM(2026)600] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the reasoned opinion¹ of the French Senate on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be found on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/eu_legislative_database

N° 19
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

27 octobre 2026

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la conformité au principe de subsidiarité
de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
modifiant le règlement (UE) 2019/943 afin d'assurer la maîtrise
anticipative des factures d'électricité dans l'Union européenne
en réduisant les coûts du système et en favorisant l'électrification
et la numérisation - COM(2026) 600 final*

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

Voir les numéros :

Sénat : 93 rect. et 94 (2026-2027).

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

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

Vu la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité,

Vu le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité,

Vu la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2026 modifiant le règlement (UE) 2019/943 afin d'assurer la maîtrise anticipative des factures d'électricité dans l'Union européenne en réduisant les coûts du système et en favorisant l'électrification et la numérisation, COM(2026) 600 final,

Vu l'avis motivé adopté par la Chambre des députés italienne le 14 octobre 2026, DOC. XVIII-*bis*, N. 114,

Le Sénat émet les observations suivantes :

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 ;

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 ;

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 ;

L'article 113 du TFUE prévoit que les dispositions relatives à l'harmonisation des législations concernant notamment les droits d'accise et les autres impôts indirects sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, selon une procédure législative spéciale ; le paragraphe 3 de l'article 194 du TFUE prévoit également que les mesures essentiellement de nature fiscale poursuivant les objectifs de la politique énergétique sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, selon une procédure législative spéciale ;

L'article 290 du TFUE 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* » ;

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 ;

Dans un contexte marqué par la forte volatilité des prix de l'énergie, les tensions géopolitiques, la dépendance de l'Union européenne aux importations de combustibles fossiles ainsi que par des besoins importants d'investissement dans les réseaux électriques, le Conseil européen a appelé

la Commission européenne à présenter des mesures permettant d'agir sur les différentes composantes du prix de l'électricité ;

La Commission européenne a présenté, le 17 juillet 2026, la proposition de règlement COM(2026) 600 final précitée afin de réduire les coûts du système électrique et de favoriser l'électrification et la numérisation ; elle entend notamment améliorer l'efficacité de l'utilisation des réseaux, favoriser le développement de la flexibilité et des solutions numériques et adapter la fiscalité afin de ne pas défavoriser l'électricité par rapport aux combustibles fossiles ;

Ces objectifs répondent aux enjeux de compétitivité, de sécurité énergétique et de décarbonation auxquels l'Union européenne est confrontée et méritent, dans leur principe, d'être soutenus ;

Concernant les dispositions relatives aux redevances de réseau et à leur harmonisation :

Le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité fixe, depuis 2019, des principes communs applicables aux redevances de réseau, tout en laissant aux autorités nationales de régulation une marge importante pour déterminer les méthodologies tarifaires appropriées ; il prévoit notamment que les signaux de localisation sont utilisés « *le cas échéant* » et confie à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) la publication de rapports sur les bonnes pratiques tenant compte des spécificités nationales ;

Le considérant 40 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité justifie précisément le recours aux rapports de bonnes pratiques de l'ACER dans les situations où « *l'harmonisation contraignante n'est pas considérée comme appropriée* » ; les colégislateurs européens avaient ainsi retenu en 2019 un équilibre entre la définition de principes communs au niveau de l'Union européenne et le maintien d'une faculté d'adaptation des méthodologies tarifaires aux caractéristiques nationales des réseaux ;

La proposition de la Commission européenne tend à transformer plusieurs instruments jusque-là laissés à l'appréciation des autorités nationales en prescriptions communes ;

L'intérêt et l'efficacité de ces différents instruments peuvent pourtant varier considérablement selon la structure des réseaux, leur topologie, les profils de production et de consommation, les contraintes géographiques, les

besoins d'investissement ou encore la capacité des utilisateurs à adapter effectivement leur comportement aux signaux tarifaires ;

Il apparaît fondamental que les autorités nationales de régulation conservent une marge suffisante pour apprécier la pertinence des différents éléments tarifaires ; cette nécessité est particulièrement manifeste pour les réseaux de distribution, dont les caractéristiques et les contraintes sont principalement nationales ou locales et qui ne présentent pas la même dimension transfrontière que les interconnexions électriques ;

La proposition de règlement prévoit en outre que l'ACER réalise périodiquement une comparaison de l'efficacité des gestionnaires de réseaux de transport et que les autorités nationales organisent des comparaisons entre gestionnaires de réseaux de distribution ; de telles comparaisons peuvent constituer un outil utile d'information mais leur portée doit rester adaptée à la diversité des réseaux et des cadres réglementaires nationaux ;

La Commission européenne ne démontre pas de manière suffisamment circonstanciée que les principes actuellement fixés par le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité, complétés par les rapports de bonnes pratiques de l'ACER, seraient devenus insuffisants pour garantir un fonctionnement efficace du marché intérieur ni que les différences entre méthodologies nationales produiraient des effets transfrontières tels qu'une harmonisation plus poussée serait nécessaire ;

La proposition de règlement complète en outre l'article 61 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité afin d'habiliter la Commission européenne à adopter par actes délégués des lignes directrices établissant une « *structure commune* » et une « *méthode harmonisée de tarification* » des réseaux de transport et de distribution ; ces lignes directrices pourraient également définir les conditions détaillées applicables aux régimes tarifaires spécifiques et les exigences procédurales et substantielles relatives aux consultations publiques ;

Une telle habilitation est susceptible de transférer à la Commission européenne une part importante des choix actuellement confiés aux autorités nationales de régulation indépendantes, auxquelles l'article 59 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précitée attribue la responsabilité de fixer ou d'approuver les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodologies ; cette disposition pourrait préempter les compétences tarifaires des autorités nationales de régulation et compromettre leur indépendance ;

Le Sénat constate également que les choix relatifs à la structure des tarifs, à l'allocation des coûts entre catégories d'utilisateurs et aux régimes tarifaires particuliers ont des conséquences directes sur les consommateurs, les entreprises, les incitations à l'investissement et le financement des réseaux ; compte tenu de leur importance, ces choix ne peuvent être considérés comme des éléments non essentiels pouvant être déterminés par la Commission européenne par voie d'acte délégué ;

La fixation au niveau européen de principes communs de réactivité des coûts, de transparence et de non-discrimination peut être pleinement justifiée ; en revanche, la Commission européenne ne démontre pas à l'appui de sa proposition de règlement que la définition d'une structure commune et d'une méthodologie harmonisée des tarifs, y compris de distribution, serait nécessaire au fonctionnement du marché intérieur ;

Le Sénat estime donc que le règlement européen devrait continuer de définir les principes communs devant être respectés par les autorités nationales de régulation, tandis que l'ACER pourrait renforcer ses travaux de comparaison et de diffusion des bonnes pratiques, sans que la Commission européenne soit habilitée à déterminer par acte délégué une méthodologie tarifaire harmonisée ;

Concernant les dispositions relatives aux réseaux intelligents et aux échanges de données :

Le nouvel article 18 *bis* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité poursuit l'objectif légitime de favoriser le recours aux solutions intelligentes, numériques ou alternatives au renforcement physique des réseaux lorsqu'elles permettent d'en améliorer de façon efficiente la capacité utilisable, la flexibilité et la fiabilité ;

La proposition de règlement va cependant au-delà d'un simple partage des bonnes pratiques puisqu'elle permettrait à la Commission européenne d'arrêter par actes d'exécution les indicateurs de réseaux intelligents ainsi que des exigences détaillées concernant les modèles et formats de données, les ontologies, les interfaces, les règles d'interopérabilité, la cybersécurité et le fonctionnement des environnements sécurisés de traitement ;

Une part importante des échanges entre gestionnaires de réseaux de transport et de distribution demeure pourtant organisée à l'intérieur de chaque État membre ; la nécessité d'une harmonisation détaillée au niveau européen de l'ensemble de ces échanges n'est pas établie, alors que des

dispositifs nationaux existent déjà et que les données concernées peuvent présenter un caractère stratégique pour l'exploitation et la sécurité des réseaux ;

Le Sénat considère, en conséquence, que l'intervention de l'Union européenne doit être limitée aux standards dont l'uniformité est effectivement nécessaire à l'interopérabilité, à la sécurité et au fonctionnement du marché intérieur et que les dispositifs européens d'échange de données destinés à la recherche et à l'innovation doivent conserver leur caractère volontaire ;

Concernant les dispositions relatives à la taxation de l'électricité :

Le nouvel article 18 *quater* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité prévoit que les États membres mettent en place un cadre fiscal favorable à l'électricité et appliquent, pour les droits d'accise régis par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 précitée, une différenciation telle que le taux applicable à l'électricité ne soit pas supérieur à celui applicable au gaz naturel ; cet objectif consistant à ne pas défavoriser fiscalement l'électrification peut être soutenu dans son principe ;

Cette disposition comporte toutefois une mesure directement fiscale puisqu'elle encadre la détermination par les États membres de droits d'accise harmonisés par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 précitée ; la qualification de cette disposition comme simplement accessoire au fonctionnement du marché de l'électricité ne paraît pas correspondre à son objet et à ses effets sur les politiques fiscales et budgétaires nationales ;

Dès lors qu'elle harmonise la relation entre deux droits d'accise, cette disposition devrait avoir pour base juridique l'article 113 du TFUE, qui prévoit l'unanimité au Conseil selon une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social ; à tout le moins, si elle devait être regardée comme une mesure de politique énergétique principalement fiscale, elle devrait avoir pour base juridique le paragraphe 3 de l'article 194 du TFUE, qui prévoit également une décision du Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ;

Le Sénat considère en outre que l'introduction de prescriptions fiscales relatives à l'énergie dans le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité conduit à disperser les règles

applicables entre ce règlement et la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 précitée et nuit à la cohérence et à la lisibilité du droit de l'Union ;

Sur le fond, le mécanisme proposé repose, en outre, sur la seule comparaison des taux d'accise, alors que le signal fiscal effectivement supporté par les consommateurs peut résulter d'autres taxes, prélèvements ou dispositifs obligatoires de politique énergétique et environnementale, dont le montant peut être comparable à celui des accises ; la Commission européenne reconnaît elle-même que la fiscalité nationale comprend d'autres composantes mais limite néanmoins le champ de sa proposition aux droits d'accise ;

La capacité à substituer rapidement l'électricité au gaz varie également selon les secteurs, les procédés industriels, l'état des infrastructures et la situation des ménages ; l'application d'une règle uniforme peut donc entraîner une augmentation des charges pour des consommateurs ou des entreprises ne disposant pas encore d'une alternative électrique techniquement ou économiquement viable ;

Une période de transition suffisante apparaît, dès lors, indispensable pour permettre l'adaptation des législations fiscales, des trajectoires budgétaires et des secteurs concernés ; la faculté actuellement proposée, qui permet seulement à la Commission européenne d'autoriser un État membre à différer l'application de la règle, devrait dès lors être transformée en véritable possibilité de dérogation pouvant être mobilisée après son entrée en vigueur, lorsque l'évolution de la situation économique, budgétaire ou des prix de gros du gaz le justifie ;

La proposition de règlement ne démontre pas suffisamment pourquoi l'objectif consistant à favoriser l'électrification ne pourrait pas être atteint de manière satisfaisante au moyen de mesures fiscales nationales tenant compte de l'ensemble des prélèvements applicables, des contraintes budgétaires et des possibilités d'électrification propres aux différents secteurs ;

Pour ces motifs, au-delà même de la base juridique inadaptée sur laquelle elle est fondée, la disposition proposée ne paraît pas suffisamment respecter la marge de décision des États membres au regard du principe de subsidiarité et va, par son caractère uniforme, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ;

Concernant les dispositions relatives au raccordement au réseau en cas de congestion :

Le nouvel article 18 *quinquies* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précité permet de prendre des mesures afin de décourager les demandes spéculatives de raccordement, de s'assurer de la maturité suffisante des projets et, lorsque les capacités disponibles sont insuffisantes, de prioriser certaines demandes sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires ; le Sénat soutient le principe d'une évolution des règles permettant d'éviter que des capacités de réseau rares demeurent réservées à des projets insuffisamment matures ou spéculatifs et de permettre le raccordement plus rapide des projets effectivement prêts à être réalisés ;

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne prévoit toutefois que certaines catégories d'utilisateurs – parmi lesquelles le secteur public, les services sociaux, les communautés énergétiques, les ménages, les petites et moyennes entreprises, les centres de données, les industries à forte intensité énergétique ou les acteurs du transport – puissent bénéficier d'une priorité ;

La détermination des projets auxquels une capacité de réseau rare doit être attribuée en priorité peut mettre en jeu des considérations de politique industrielle, de sécurité nationale, d'aménagement du territoire, de politique sociale ou de développement économique qui relèvent largement de choix propres à chaque État membre ;

Le règlement européen doit donc pouvoir fixer les principes communs de transparence, d'objectivité, de non-discrimination et de maturité des projets, sans déterminer lui-même les catégories devant bénéficier d'une priorité ni imposer que ces arbitrages relèvent exclusivement de l'autorité nationale de régulation ; les États membres doivent conserver la faculté de déterminer l'autorité compétente et les objectifs d'intérêt général devant guider ces choix ;

*

En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition de règlement COM(2026) 600 final précitée n'est pas conforme 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.

Devenue résolution du Sénat le 27 octobre 2026.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER