

Groupe de travail
sur la subsidiarité

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES



**Relevé des décisions
du groupe de travail
3 novembre 2025**

Analyse des textes européens au titre du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 88-6 de la Constitution)

Recueil n°2 – 2025/2026

SÉNAT



Table des matières

Principales conclusions proposées au groupe de travail sur la subsidiarité .	3
1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1755 en ce qui concerne les montants alloués aux États membres au titre de la réserve d'ajustement au Brexit – COM(2025) 513 final	4
2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/817 et (UE) 2021/888 – COM(2025) 549 final	7
3. Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE, la directive 1999/37/CE du Conseil et la directive (UE) 2019/520 en ce qui concerne la classe d'émissions de CO2 des véhicules lourds avec remorques et clarifiant et simplifiant certaines dispositions – COM(2023) 589 final	10
4. Proposition de règlement du Conseil étendant aux États membres non participants l'application du règlement (UE).../2028 établissant un programme en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage pour la période 2027-2034 (programme Pericles V).	14
5. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1173/2011 et (UE) n°47/2013 en ce qui concerne l'alignement sur le cadre de gouvernance économique de l'UE et la poursuite de la simplification de ce cadre – COM(2025) 591 final	17
6. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière – COM(2025) 593 final	17
Annexe n° 1: Textes de référence	21
Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés	22

Principales conclusions du groupe de travail sur la subsidiarité

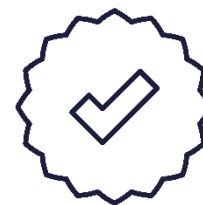
La présente note analyse **six textes européens**, au regard du respect des principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité**, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88-6 de la Constitution. Elle **ne vaut pas analyse de ces textes sur le fond**, cette procédure relevant de l'article 88-4 de la Constitution.

Ces textes ne semblent pas soulever de difficulté au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le groupe de travail sur la subsidiarité a ainsi décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.



1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1755 en ce qui concerne les montants alloués aux États membres au titre de la réserve d'ajustement au Brexit – COM(2025) 513 final



Le règlement (UE) n°2021/1755 établissant la réserve d'ajustement au Brexit a permis la création d'une telle réserve, dotée d'une enveloppe de crédits de 5,5 milliards d'euros à l'échelle européenne.

Prévue pour compenser les effets négatifs du Brexit sur l'économie des États membres, elle prend concrètement la forme d'un remboursement des coûts éligibles assumés par les autorités des États membres au cours de la période 2020-2023.

En France, les autorités ont identifié quatre secteurs pouvant bénéficier de la réserve : le secteur portuaire, la pêche, les administrations douanières et les entreprises. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) est l'autorité de gestion de la réserve en France.

Depuis 2023, les États membres ont la possibilité de transférer une partie ou la totalité de l'enveloppe de crédits de la réserve vers le chapitre *RepowerEU* de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹ afin de financer, sur le territoire, les investissements en faveur de la transition énergétique et la réduction de la dépendance énergétique.

Sur les 27 États membres, 23 États membres ont présenté une demande motivée de transfert de ressources de la réserve d'ajustement au Brexit vers leur plan FRR, parmi lesquels dix ont demandé un transfert intégral. Le montant total des demandes de transfert a ainsi atteint 2,1 milliards d'euros, soit 38 % de l'enveloppe financière totale. La dotation restante au titre de la réserve d'ajustement au Brexit s'est établie à 3,4 milliards d'euros, dont environ 584 millions d'euros (en prix courants) devraient être payés en 2025 après réception de pièces justifiant des dépenses éligibles suffisantes.

¹ Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) no 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE.

Conformément au règlement (UE, Euratom) 2024/765 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093, les ressources maximales de la réserve d'ajustement au Brexit allouées à titre provisoire ont été réduites de 584 264 090 euros.

Ce montant correspond à la dotation en suspens de la réserve d'ajustement au Brexit, après le préfinancement versé aux États membres et les transferts vers REPowerEU décidés par les États membres.

A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

La présente proposition de règlement vise donc à modifier le règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit pour réduire les ressources allouées à titre provisoire à cette réserve et les redéployer sur le FRR.

Le montant déduit de l'enveloppe globale correspond à la dotation en suspens de la réserve d'ajustement au Brexit après le préfinancement versé aux États membres et les transferts vers REPowerEU décidés par les États membres, soit 584 264 090 euros.

Il ne s'agit donc pas d'une action nouvelle mais de la réorientation d'une action vers une autre.

B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

Cette proposition de règlement est fondée, tout comme le règlement (UE) n°2021/1755, sur l'article 175 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet à l'Union européenne de légiférer, conformément à la procédure législative ordinaire, afin de soutenir les États membres dans la coordination leurs politiques économiques en vue d'atteindre les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale visés à l'article 174 du TFUE.

L'alinéa 3 de l'article 175 du TFUE spécifie que l'UE peut mettre en œuvre des actions spécifiques en dehors des fonds structurels si elles s'avèrent nécessaires. La proposition ne concerne que les dispositions budgétaires du règlement à modifier. **L'Union européenne s'avère donc compétente et la base juridique est pertinente.**

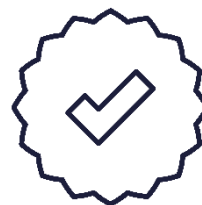
En outre, la proposition contient des ajustements qui permettent d'atteindre l'objectif sans excéder ce qui est nécessaire.

Le texte proposé semble donc respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité.



Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/817 et (UE) 2021/888 – COM(2025) 549 final



A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Cette proposition de règlement établit le programme Erasmus+ comme le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport pour la période 2028-2034.

Ce nouveau programme Erasmus + intégrerait en son sein le Corps européen de solidarité, qui faisait l'objet d'un programme distinct lors de la précédente programmation. Le Corps européen de solidarité - anciennement Service Volontaire Européen - permet aux jeunes de 18 à 30 ans de s'engager dans des projets d'intérêt général, de solidarité ou de mission humanitaire en France, en Europe et dans le monde.

L'enveloppe proposée au cours de la nouvelle période de programmation s'élève à 40,8 milliards d'euros, soit plus de 50 % d'augmentation par rapport à la précédente période. Pour rappel, sur la période précédente, l'enveloppe budgétaire avait déjà connu une forte hausse de 80 % entre 2014-2020 (14,7 milliards d'euros) et 2021-2027 (26,2 milliards d'euros). Le nombre de demandes de financement croît, en effet, de façon exponentielle (cf. encadré ci-dessous).

Une augmentation des demandes très importante ces dernières années

Le nombre de bénéficiaires du programme a très fortement augmenté ces dernières années. D'après la Commission européenne, entre 1987 et 2013 environ 7,1 millions de personnes ont participé au programme à l'échelle européenne, et 9,5 millions de personnes supplémentaires de 2014 à 2024.

En France, plus de 850 000 personnes ont participé à Erasmus et aux programmes d'échanges européens entre 1987 et 2013. **Puis sur la période 2014-2024, plus de 1,1 million de personnes ont bénéficié d'une mobilité Erasmus+ tous secteurs confondus. Soit un total de deux millions de bénéficiaires en 38 ans.** Depuis 2021, on observe une hausse de la demande de +152% tous secteurs confondus. En 2025, l'Agence devrait financer 50 à 60% de la demande selon les secteurs

L'Association Européenne des Universités - soutenue par France Universités - appelait ainsi, avant la publication du projet de budget de la Commission européenne, à un triplement des crédits du programme Erasmus +.

Cette proposition de règlement contient un certain nombre de changements par rapport à la précédente programmation :

- **une architecture globale modifiée autour de deux piliers** (« mobilité à des fins d'éducation et de formation » et « développement des talents ») au lieu de trois actions clés (mobilité, coopération/partenariat et soutien aux politiques), que l'on retrouve néanmoins réparties et mises en valeur dans la proposition;
- **aucun fléchage des crédits entre les secteurs** (éducation et formation, jeunesse et sport);
- **la présence de dispositions relatives à la participation des pays tiers** ouvrant la possibilité d'une participation partielle;
- **l'absence de chapitre dédié à la jeunesse**, et de références aux actions de participation;
- **l'apparition de nouvelles initiatives dans le domaine du sport** : les alliances de collaboration dans le sport (*sport collaborative alliances*) et la mobilité apprenante des athlètes.

Malgré la satisfaction exprimée par certains pays, notamment la France, face au maintien d'un programme autonome avec des ressources propres, des réserves ont été émises, sur le fond, notamment sur **l'absence de fléchage par secteur** qui pourrait constituer un risque pour la jeunesse et le sport en particulier, et les actions de participation, avec un recentrage vers les actions de mobilité.

De même, la France a exprimé de fortes réticences sur la **possibilité d'association partielle au programme**, ouverte par la proposition de règlement, laissant craindre une association à la carte. En outre, la **question des alliances d'universités européennes** mériterait d'être plus développée dans la proposition de règlement. Enfin, **la promotion des valeurs européennes**, la lutte contre la fraude, le détournement de fonds et la captation de crédits européens par des organisations ne respectant pas les valeurs européennes, priorités fortes portées par les autorités françaises, semblent constituer des points faibles, voire des angles morts du projet.

B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

Les bases juridiques choisies pour cette proposition de règlement sont pertinentes.

Il s'agit, d'une part, des articles 165 et 166 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui confèrent une compétence d'appui à l'Union européenne pour contribuer au développement d'une éducation de qualité, à la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle, au développement des échanges de jeunes et à l'encouragement de la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe, ainsi qu'à la promotion des enjeux européens du sport. **Il s'agit, d'autre part, de l'article 214, paragraphe 5, du TFUE**, qui prévoit la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire.

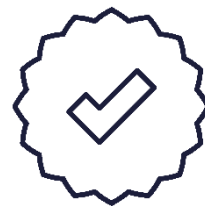
L'action de l'Union européenne apparaît également cohérente et pertinente en la matière, bien que les États membres demeurent compétents dans le domaine de l'éducation, de la jeunesse et du sport. **Le programme Erasmus + a, en effet, une visée transnationale, en facilitant la coopération et les mobilités entre États européens. Au vu notamment de cette visée transnationale et du volume élevé des activités financées par le programme, l'intervention de l'Union européenne semble appropriée.**

L'évaluation à mi-parcours du programme Erasmus+ a ainsi montré que les initiatives isolées prises par les organisations actives dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la jeunesse et du sport, ou par les États membres, bien qu'efficaces au niveau national, ne sont pas suffisamment ambitieuses ni suffisamment nombreuses pour produire un effet à l'échelle européenne.



Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

3. Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE, la directive 1999/37/CE du Conseil et la directive (UE) 2019/520 en ce qui concerne la classe d'émissions de CO₂ des véhicules lourds avec remorques et clarifiant et simplifiant certaines dispositions – COM(2023) 589 final



La directive 1999/62/CE² - dite directive Eurovignette - réglemente l'imposition de péages et de droits d'usage pour l'utilisation des infrastructures routières. Elle est fondée sur les principes du « pollueur-payeur » et de l'« utilisateur-payeur ». Le principe du « pollueur-payeur » permet ainsi de fixer des redevances routières en fonction des performances environnementales des véhicules afin d'orienter le renouvellement du parc automobile de manière à atténuer les incidences négatives du transport routier sur l'environnement.

La directive (UE) 2022/362³ a modifié la directive 1999/62/CE en permettant, entre autres modifications, la différenciation des redevances routières en fonction des émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds et les véhicules utilitaires légers, afin d'inciter les opérateurs à déployer des véhicules plus efficaces. Ce système permet ainsi au secteur du transport routier de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne (UE) en matière de climat et d'énergie.

La directive Eurovignette contient donc plusieurs références à la législation de l'UE régissant les performances en matière d'émissions de CO₂ des véhicules utilitaires lourds dont :

- le règlement (UE) 2019/1242⁴ établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs ;

² Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières (JO L 187 du 20.7.1999, p. 42), ELI : <https://data.europa.eu/eli/dir/1999/62/2022-03-24>).

³ Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 69 du 4.3.2022, p. 1), ELI : <https://data.europa.eu/eli/dir/2022/362/oj>).

⁴ Règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et modifiant les règlements (CE) n° 595/2009 et (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil et la directive 96/53/CE du Conseil (JO L 198 du 25.7.2019, p. 202, ELI : <https://http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1242/oj>).

- le règlement (UE) 2017/2400⁵ relatif à la détermination des émissions de CO₂ et la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds.

A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Le 4 mai 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de directive **COM (2023) 189 final**⁶, en application du considérant 31 de la directive (UE) 2022/362. Ce considérant dispose, en effet, que la Commission doit présenter une proposition législative afin d'y inclure **l'effet des remorques et des semi-remorques sur les émissions de CO₂** des ensembles poids lourds, sachant que ces remorques ont un potentiel important de réduction des émissions de CO₂, dès qu'elle disposera des valeurs juridiquement certifiées. Le règlement d'exécution (UE) 2022/1362⁷ de la Commission est venu préciser ces valeurs.

Cette proposition modifie également l'annexe I de la directive (UE) 2019/520⁸ et l'annexe I de la directive 1999/37/CE⁹ afin d'ajouter des informations concernant les remorques. Il s'agit, d'une part, de faciliter les échanges transfrontières d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union et, d'autre part, de donner aux États membres la possibilité d'ajouter le coefficient d'efficacité des remorques ainsi que la classe des remorques dans le certificat d'immatriculation du véhicule.

⁵ Règlement (UE) 2017/2400 de la Commission du 12 décembre 2017 portant application du règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la détermination des émissions de CO₂ et de la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds et modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (UE) n° 582/2011 de la Commission (JO L 349 du 29.12.2017, p. 1, ELI: <https://data.europa.eu/eli/reg/2017/2400/oj>).

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE, la directive 1999/37/CE du Conseil et la directive (UE) 2019/520 en ce qui concerne la classe d'émissions de CO₂ des véhicules lourds avec remorques.

⁷ Règlement d'exécution (UE) 2022/1362 de la Commission du 1er août 2022 relatif à l'exécution du règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les performances des remorques utilitaires lourdes au regard de leur influence sur les émissions de CO₂, la consommation de carburant et d'énergie et l'autonomie sans émission des véhicules à moteur et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/683 (JO L 205 du 5.8.2022, p. 145, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/1362/oj).

⁸ Directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (JO L 91 du 29.3.2019, p. 45, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj>).

⁹ Directive 1999/37/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative aux documents d'immatriculation des véhicules (JO L 138 du 1.6.1999, p. 57, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/45/oj>).

En outre, elle modifie les dispositions existantes de la directive (UE) 2022/362 afin de refléter la nouvelle structure du règlement (UE) 2019/1242 devant résulter de sa révision au titre de la proposition COM(2023) 88 final du 14 février 2023 qui était en cours de négociation.

Toutefois, **depuis sa première présentation en mai 2023, les modifications récemment apportées** aux règlements (UE) 2019/1242 et (UE) 2017/2400 ont eu une incidence sur les dispositions de la directive Eurovignette. Elles **ont rendu obsolètes plusieurs dispositions de cette proposition de directive et en ont réduit la clarté juridique**. Plusieurs ambiguïtés et incohérences entre ces trois textes ont accru les obstacles à sa mise en œuvre.

En effet, le règlement (UE) 2024/1610¹⁰ - issu de la proposition COM (2023) 88 final susmentionnée - a modifié la structure initiale du règlement (UE) 2019/1242, de sorte que certaines références qui sont faites à celui-ci dans la directive 1999/62/CE et la proposition initiale (COM (2023) 189 final) sont désormais obsolètes.

De même, il a étendu le champ d'application du règlement (UE) 2019/1242 afin qu'il corresponde au champ d'application du règlement (UE) 2017/2400. Les dispositions de la directive 1999/62/CE qui permettaient de combler l'écart entre les champs d'application de ces deux règlements peuvent donc être supprimées.

Le règlement (UE) 2022/1379¹¹ de la Commission a modifié le règlement (UE) 2017/2400 de la Commission. Les modifications ont notamment consisté en la modification de la structure du dossier d'information du client, qui est le document précisant les émissions de CO₂ des véhicules neufs.

La présente proposition modifiée de directive, déposée le 2 octobre dernier, préserve donc les objectifs de la proposition initiale - notamment en ce qui concerne l'effet des remorques - tout en adaptant les références de la directive 1999/62/CE aux règlements susmentionnés afin d'améliorer la clarté juridique de ces dispositions.

¹⁰ Règlement (UE) 2024/1610 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement (UE) 2019/1242 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et intégrant des obligations de déclaration, modifiant le règlement (UE) 2018/858 et abrogeant le règlement (UE) 2018/956 (JO L, 2024/1610, 6.6.2024, ELI : <https://data.europa.eu/eli/reg/2024/1610/oj>).

¹¹ Règlement (UE) 2022/1379 de la Commission du 5 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2017/2400 en ce qui concerne la détermination des émissions de CO₂ et la consommation de carburant des camions moyens et lourds et des autobus lourds et l'introduction de véhicules électriques et d'autres nouvelles technologies (JO L 212 du 12.8.2022, p. 1, ELI: <https://data.europa.eu/eli/reg/2022/1379/oj>).

En précisant comment traiter certains cas qui pourraient donner lieu à une interprétation ambiguë, elle garantit ainsi une approche harmonisée dans l'ensemble de l'UE.

B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

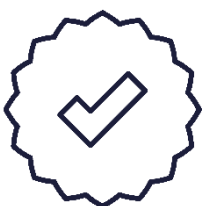
La directive 1999/62/CE est fondée sur les articles 71 et 93 du traité instituant la Communauté européenne, devenus les articles 91 et 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La présente proposition, de nature très technique, a pour base l'article 91, paragraphe 1, du TFUE, qui régit la politique européenne des transports et sur lequel se fondent les dispositions relatives à la perception de redevances routières pour les véhicules.

D'une part, cette proposition tend à étendre les règles existantes en matière de modulation des péages routiers pour les poids lourds afin de **prendre en compte l'effet des remorques**. Neutre sur le plan technologique, elle répond à l'objectif de l'Union européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur routier, pour atteindre l'objectif de neutralité climatique à l'horizon de 2050.

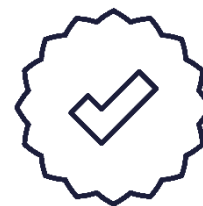
D'autre part, elle contribue à la réalisation de l'objectif consistant à **maintenir une législation européenne cohérente et de qualité**. Elle apporte davantage de clarté et de sécurité juridiques, permettant ainsi aux administrations nationales et aux entreprises de mieux comprendre leurs droits et obligations.

Enfin, si elle dispose d'une compétence partagée pour légiférer dans le domaine des transports (article 4, paragraphe 2, point g) du TFUE), **seule l'Union européenne peut modifier la directive existante**, qu'il s'agisse d'apporter des adaptations aux références à d'autres actes législatifs contenus dans la directive 1999/62/CE ou d'étendre son champ d'application aux remorques.



Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

4. Proposition de règlement du Conseil étendant aux États membres non participants l'application du règlement (UE).../2028 établissant un programme en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage pour la période 2027-2034 (programme Pericles V).



Cette proposition de règlement prévoit **d'étendre aux États n'appartenant pas à la zone euro** le programme Pericles V qui vise à protéger **l'euro contre le faux monnayage**. L'objectif est d'assurer un niveau de **protection uniforme** contre le faux-monnayage dans l'Union, sans distinction entre États membres de la zone euro et États n'en faisant pas partie.

A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Le programme Pericles est un programme d'action en **matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage**. Il a été créé, pour une période de quatre ans, à la veille de la mise en circulation de l'euro fiduciaire, en décembre 2001. Il finance des échanges de personnel, des séminaires, des formations et des études à l'intention des services répressifs et judiciaires, des banques et des autres acteurs de la lutte contre le faux monnayage de l'euro. Le programme Pericles a ensuite été **reconduit à l'occasion des cadres financiers pluriannuels (CFP) successifs**. Au sein du CFP 2021-2027, il s'agit du **programme Pericles IV**. La Commission européenne a proposé de reconduire le **programme Pericles dans le prochain CFP 2028-2034** (Pericles V)¹².

Cette proposition de la Commission vise à étendre le programme Pericles **aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro**. Il apparaît en effet plus efficace pour la protection de l'euro que les échanges d'information et de personnels, de même que les mesures d'assistance et formation contre le faux monnayage, puissent avoir lieu **dans toute l'Union** et ne soient pas limités aux États de la zone euro.

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux-monnayage pour la période 2028-2034 (programme «Pericles V»), et abrogeant le règlement (UE) 2021/840 COM 2025 462.

A cet égard, la Commission européenne souligne que des États comme **la Roumanie et la Bulgarie**, dont la monnaie n'est pas l'euro, détiennent pourtant une expertise utile sur ces sujets et devraient être associés à ce programme afin de **limiter les activités de faux monnayage dans ces pays**.

B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

La politique monétaire est une compétence exclusive de l'Union européenne. L'article 133 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise que le Parlement européen et le Conseil établissent, statuant selon la procédure législative ordinaire et après consultation de la Banque centrale européenne, les **mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique**. Cette disposition ne s'applique **qu'aux États membres qui ont adopté l'euro**.

Dès lors, **l'Union européenne ne devrait pas être compétente** pour des mesures de lutte contre le faux monnayage s'appliquant dans des **États non membres de la zone euro**. C'est la raison pour laquelle la Commission a recours, pour cette proposition, à **l'article 352 du TFUE**, qui prévoit **une clause de flexibilité**. Celle-ci permet à l'Union d'intervenir malgré l'absence de prérogatives accordées dans le domaine visé. L'objectif de cette clause de permettre à l'Union d'atteindre un objectif visé, alors que les traités n'ont pas prévu de « pouvoir d'action » pour le faire.

Cet article 352 représente aujourd'hui un levier puissant d'extension potentielle du champ d'action européen. Dans le cas précis de cette proposition, son recours apparaît **cependant bien justifié**. La **protection de la monnaie unique** revêt une **dimension transnationale indéniable**, qui limite l'efficacité des actions individuelles des États membres. La **circulation transfrontière de l'euro** (y compris dans les États où il n'est pas la monnaie officielle), tout comme **la lutte contre la criminalité organisée** dans le domaine de la contrefaçon rendent nécessaires de dépasser les cadres nationaux. Par ailleurs, le programme Pericles est un programme de **coopération entre États membres**, sans restreindre les initiatives nationales. En ce sens, cette proposition apparaît donc bien conforme **aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

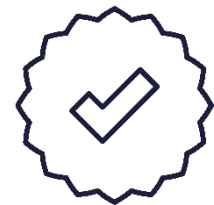


Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

5. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1173/2011 et (UE) n°47/2013 en ce qui concerne l'alignement sur le cadre de gouvernance économique de l'UE et la poursuite de la simplification de ce cadre – COM(2025) 591 final



6. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière – COM(2025) 593 final



Ces deux propositions visent à **mettre en cohérence les règlements « six pack » de 2011 et « two pack » de 2013** avec la **réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union** adoptée en **avril 2024**.

La réforme de 2024 a visé à assurer un meilleur équilibre entre **préservation de finances publiques saines** et **soutien aux réformes et aux investissements**.

La mise en œuvre de ce cadre rénové **rend obsolètes** plusieurs dispositions contenues dans les règlements « two pack » et « six pack » adoptés au moment de la crise de la zone euro.

A. Le contenu des propositions législatives de la Commission

1. Des propositions à replacer dans le contexte de la réforme d'avril 2024

L'Union européenne a adopté en avril 2024 une **réforme d'ampleur du cadre de gouvernance économique de l'Union**. Le **pacte de stabilité et de croissance** a ainsi été révisé afin de permettre d'atteindre un équilibre entre **soutenabilité des finances publiques** et **soutien aux investissements et à la croissance de long terme**.

Les règles ont été modifiées afin :

- d'être plus **crédibles et réalistes**;
- d'intégrer des **incitations aux réformes et aux investissements**.

Le nouveau cadre **garde inchangées les valeurs de référence** pour le déficit public (3 % du PIB) et pour la dette publique (60 % du PIB).

En revanche, la réforme a permis une **différenciation des trajectoires de réduction des déficits et de la dette**, pour s'adapter à la réalité économique de chaque pays. Les États membres doivent proposer leur **propre plan budgétaire et structurel à moyen terme** couvrant une **période de quatre ou cinq ans**. En pratique, les trajectoires budgétaires seront déterminées par un outil d'analyse de soutenabilité de la dette¹³ qui permettra de déterminer les ajustements nécessaires. Cette responsabilisation des États membres dans la détermination de leur trajectoire budgétaire doit contribuer à la **crédibilité des engagements** et à l'application effective des règles.

Par ailleurs, le nouveau cadre doit inciter à la **mise en œuvre d'investissements et de réformes structurelles**. Ces incitations sont consacrées par la possibilité d'obtenir une **prolongation, jusqu'à trois années supplémentaires, de la période d'ajustement budgétaire**, pour la porter **de 4 à 7 ans**. Pour obtenir cette extension, les États membres doivent prendre des **engagements de réformes et d'investissements** contribuant à la soutenabilité des finances publiques, à l'amélioration de la croissance potentielle ou aux priorités européennes comme les transitions écologique et numérique et le renforcement des capacités de défense.

2. Des réformes de conséquence qui apparaissent nécessaires

La réforme de ce cadre a été introduite *via* **l'adoption d'un nouveau règlement européen¹⁴**, qui a abrogé le **règlement de 1997 créant le pacte de stabilité et de croissance (PSC)**.

Étant donné **l'urgence d'aboutir à un accord des colégislateurs** sur le sujet, la Commission européenne n'a pas proposé, à l'époque, de **modifications des autres actes législatifs** faisant partie du cadre de gouvernance économique de l'Union.

¹³ Debt Sustainability Analysis ou DSA.

¹⁴ Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

Parmi ces actes législatifs figurent **les règlements « six pack » de 2011 et « two pack » de 2013.**

Ces textes ont visé à rendre plus **contraignantes les obligations du Semestre européen**. Le « six pack » renforce les volets préventif et correctif du PSC. Il prévoit notamment **des mécanismes de sanctions** en cas de déficits excessifs et de non-respect de l'objectif budgétaire (l'objectif de moyen terme - **OMT**) imposé par l'Union européenne. Le « two-pack » prévoit en outre de **nouvelles possibilités de sanctions pour les États membres de la zone euro**. Celles-ci sont adoptées à la « **majorité qualifiée inversée** » : le texte de la Commission est réputé adopté sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée.

Plusieurs dispositifs de ces règlements **apparaissent désormais obsolètes** compte tenu de l'adoption de la réforme du PSC de 2024.

Ainsi, les références aux programmes de stabilité et de convergence et aux programmes nationaux de réformes (PNR) n'ont plus de portée puisque ces textes ont été **fusionnés dans les plans budgétaires et structurels à moyen terme**. De même, le concept **d'objectif à moyen terme (OMT)** a disparu. Par ailleurs, dans une logique de simplification, la Commission propose la **suppression de plusieurs exigences en matière de données et de rapports**, qui n'ont pas apporté de valeur ajoutée en matière de surveillance par le passé.

B. Ces propositions sont-elles conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

Ces propositions reposent sur l'article 136 du TFUE, qui dispose que le Conseil de l'Union européen est compétent pour adopter des **mesures pour contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire**, notamment pour renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire des États membres.

Les déséquilibres macroéconomiques et les difficultés budgétaires d'un État membre peuvent avoir des **conséquences pour l'ensemble de l'Union**, compte tenu de l'interconnexion des économies européennes. Une **action de coordination** au niveau de l'Union pour surveiller la situation financière des États membres est dès lors **nécessaire**.

En outre, l'action au niveau de l'Union européenne se justifie par **le rôle accordé au Conseil par les traités en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires des États membres.**

Les deux propositions de la Commission, en visant à garantir la **cohérence du cadre de gouvernance économique de l'Union** à la suite de la réforme de 2024, participent à l'objectif de bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Par ailleurs, **les propositions se limitent à des ajustements ciblés**, pour éviter des redondances, supprimer des références devenues obsolètes et simplifier le cadre de gouvernance.

En ce sens, ces deux propositions apparaissent donc bien conformes **aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.**



Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

Annexe n° 1: **Textes de référence**

A. Article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE)

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu 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.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

B. Article 88-6 de la Constitution

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

Annexe n° 2 :
Dates limites pour l'adoption d'avis motivés

	Numéro du texte	Titre du texte	Date limite pour l'avis motivé
1	<u>COM(2025) 513</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1755 en ce qui concerne les montants alloués aux États membres au titre de la réserve d'ajustement au Brexit	19/11/2025
2	<u>COM(2025) 549</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/817 et (UE) 2021/888	25/11/2025
3	<u>COM(2025) 589</u>	Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE, la directive 1999/37/CE du Conseil et la directive (UE) 2019/520 en ce qui concerne la classe d'émissions de CO ₂ des véhicules lourds avec remorques et clarifiant et simplifiant certaines dispositions	27/11/2025
4	<u>COM(2025) 461</u>	Proposition de règlement du Conseil étendant aux États membres non participants l'application du règlement (UE) .../2028 établissant un programme en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage pour la période 2027-2034 (programme Pericles V)	01/12/2025
5	<u>COM(2025) 591</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1173/2011 et (UE) n° 473/2013 en ce qui concerne l'alignement sur le cadre de gouvernance économique de l'UE et la poursuite de la simplification de ce cadre	01/12/2025

6	COM(2025) 593	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière	01/12/2025
---	-------------------------------	---	------------