

Groupe de travail  
sur la subsidiarité

Commission des  
**AFFAIRES EUROPÉENNES**



**Relevé des décisions  
du groupe de travail  
*17 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°3 – 2025/2026



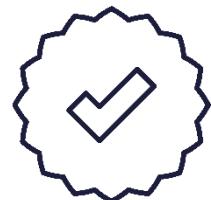
## Table des matières

Principales conclusions proposées au groupe de travail sur la subsidiarité .3	
1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme "AgoraEU" pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/692 et (UE) 2021/818 (COM(2025)550) .....	4
2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « Europe dans le monde » -(COM(2025)551) .....	9
3. Proposition de décision du Conseil modifiant la décision (UE) 2021/1764 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part - COM(2025) 599 ..	15
4. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Justice » pour la période 2028-2034 et abrogeant le règlement (UE) 2021/693 - COM(2025) 463 final .....	22
5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, 2021/847 et (UE) 2021/1077 COM (2025) final .....	26
Annexe n° 1: Textes de référence .....	32
A. Article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE).....	32
B. Article 88-6 de la Constitution .....	32
Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés.....	34

## Principales conclusions du groupe de travail sur la subsidiarité

La présente note analyse **cinq 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 établissant le programme "AgoraEU" pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/692 et (UE) 2021/818 (COM(2025)550)**

## **A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

Ce texte s'inscrit dans le programme de simplification et de flexibilité lancé par la Commission européenne pour préparer le prochain CFP 2028-2034, en regroupant et restructurant des programmes et instruments épars au sein du présent CFP 2021-2027, pour constituer des priorités d'action politique aisément identifiables, à partir des évaluations à mi-parcours qui ont été réalisées cette année.

Le programme "AgoraEU" proposé par la présente proposition de Règlement est le fruit d'un tel effort. Il vise en effet à regrouper en un seul texte deux instruments existants, le programme "Europe Creative"<sup>1</sup> et le programme "Citoyens, égalité, droits et valeurs" (dénommé selon son acronyme anglais CERV+)<sup>2</sup>.

Il vise à rationaliser dans ce cadre unique diverses actions de financement en faveur de la liberté et du pluralisme des médias et à lutter contre la désinformation pour favoriser à la fois, selon la Commission européenne, les médias libres et pluralistes et l'information sur l'UE.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2021/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le programme « Europe créative » (2021 à 2027) et abrogeant le règlement (UE) no 1295/2013 (JO L 189 du 28.5.2021, p. 34, cf. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/818/oj>).

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2021/692 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme « Citoyens, égalité, droits et valeurs » et abrogeant le règlement (UE) no 1381/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) no 390/2014 du Conseil (JO L 156 du 5.5.2021, p. 1, cf. : <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/692/oj>.

Ce nouveau règlement bâtit donc un programme d'ensemble, visant à soutenir les secteurs de la culture, de la création et des médias, en établissant une enveloppe financière indicative, pour la période 2028-2034 de :

- 1,796 milliards d'euros pour la ligne budgétaire<sup>3</sup> "Europe Creative – Culture" (dotée dans le CFP actuel d'un milliard d'euros environ) ;
- 3,194 milliards d'euros pour la ligne budgétaire dite "MEDIA+"<sup>4</sup> (dotée dans le CFP actuel de 1,44 milliards) ;
- 3,593 milliards d'euros pour la ligne budgétaire CERV+<sup>5</sup> (dotée dans le CFP actuel de 1,55 milliards d'euros).

S'y ajoutent des crédits de gestion de 270 478 000 euros, relatifs aux ressources humaines (pour 259 490 000 euros) et "autres dépenses administratives" (pour 10 988 000 euros), répartis entre trois directions générales de la Commission européenne, la DG EAC<sup>6</sup>, la DG CNECT<sup>7</sup> et la DG JUST<sup>8</sup>.

Au total, la Commission européenne propose donc de doubler les moyens d'action en faveur des secteurs de la culture et des médias, entendus au sens large, dans le "cadre global de l'UE pour la démocratie", comportant de nombreux plans d'action et stratégie : stratégie pour l'égalité des personnes LGBTIQ<sup>9</sup>, stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>10</sup>, qui seront renouvelées après leur échéance en 2025. Elles seront complétées par la future stratégie européenne de lutte contre le racisme (2026-2030), par le cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2020-2030), par la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées (2021-2030) et par la stratégie de l'UE pour les droits de l'enfant, ainsi que par la stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive (2021-2030) et par « l'axe de travail consacré à la lutte contre la haine antimusulmane ». La Commission européenne cite également une « future stratégie en faveur de l'équité intergénérationnelle ».

---

<sup>3</sup> Ligne 06 03 01 selon la nomenclature de la Commission européenne.

<sup>4</sup> Ligne 06 03 02, ligne d'actions multimédias

<sup>5</sup> Ligne 06 03 03

<sup>6</sup> Éducation, jeunesse, sports et culture

<sup>7</sup> Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

<sup>8</sup> Direction générale de la justice et des consommateurs

<sup>9</sup> adoptée en 2020

<sup>10</sup> adoptée en 2021

Ces moyens importants seront également mis au service de l'application du corpus des législations européennes en matière de médias, principalement la **directive « Services de médias audiovisuels » (directive SMA)**, le **règlement européen sur la liberté des médias**, sur lequel la commission des affaires européennes avait adopté un avis motivé<sup>11</sup>, ainsi que le « code de conduite » pour la lutte contre les discours haineux en ligne, le **plan d'action de 2018 contre la désinformation** et le **code de conduite contre la désinformation** récemment intégré dans le cadre de corégulation du **règlement relatif à un marché unique des services numériques (DSA)**.

**En matière de culture, il s'agit de mettre en œuvre plusieurs** initiatives stratégiques clés, dont **l'agenda européen de la culture, les programmes de travail du Conseil en faveur de la culture, la stratégie de l'UE dans le domaine des relations culturelles internationales et le cadre européen d'action en faveur du patrimoine culturel, le nouveau Bauhaus européen, les « capitales européennes de la culture » et le label du patrimoine européen**. Est également invoquée **la convention de l'Unesco de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles**, à laquelle l'UE et les États membres sont parties. Enfin, est citée la « future stratégie de l'UE pour un tourisme durable ».

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

Ce programme ambitieux, au très large champ d'application potentiel, marque un net renforcement de l'action de l'UE dans le domaine culturel au sens large et dans le domaine de la communication et des médias.

Le préambule du traité sur l'Union européenne proclame, dès le deuxième paragraphe, que les signataires « s'inspir[ent] des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquelles se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie et l'État de droit ».

Le sixième paragraphe du préambule affirme que les chefs d'État sont « désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions. »

---

<sup>11</sup> Résolution européenne portant avis motivé n°36, session 2022-2023, 11 décembre 2022

L'article 3, paragraphe 3, dudit traité exige de l'Union européenne qu'elle « veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel ».

Quant au **traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, **son article 6 stipule que « l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » dans certains domaines et notamment la culture**. Le tourisme, mais aussi l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse font également partie des domaines énumérés par cet article.

En vertu de **l'article 167 du TFUE**, consacré à la culture, le rôle de l'Union européenne dans ce domaine consiste à appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. **L'UE est donc pleinement fondée à agir en vertu de cette compétence d'appui**.

L'article 167 dispose tout d'abord que « l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ».

Il précise que « l'action de l'Union vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à compléter leur action dans les domaines suivants :

- l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens ;
- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne ;
- les échanges culturels non commerciaux ;
- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel. »

Il ajoute que « l'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe ». Enfin, « L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et promouvoir la diversité de ses cultures ».

**L'article 167 du TFUE ouvre donc un vaste champ d'action en matière de culture au sens large.**

Même si « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » est par définition exclue, s'agissant d'une compétence d'appui, le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter des « actions d'encouragement » et le Conseil, sur proposition de la Commission, des recommandations.

Le présent texte marque assurément un changement d'orientation par rapport à l'approche du précédent CFP, très progressive et prudente, de la part de la Commission, et de plusieurs Etats membres, à l'égard de cette compétence d'appui.

Force est de constater que cette approche s'inscrit dans la droite ligne de la stratégie européenne ambitieuse prônée, en faveur du patrimoine culturel, par le rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes par Catherine Morin-Desailly et Louis-Jean de Nicolaï, *Nouveaux défis, nouveaux enjeux : une stratégie européenne ambitieuse pour le patrimoine*.<sup>12</sup>

Elle étend cette ambition à l'ensemble de la promotion et la protection de la culture, des médias et des valeurs de l'UE.

Dans la mesure où elle marque un effort budgétaire important et sans précédent dans ces domaines, l'ampleur du programme proposé par ce texte permet une action européenne apportant une réelle valeur ajoutée aux politiques menées par les États membres, dans un sens attendu par de nombreux professionnels de ces secteurs, confrontés à de nombreux défis de taille, selon les résultats de la consultation publique présentés par la Commission européenne.

**Du strict point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité, ce texte ne semble pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs affichés et ne soulève donc pas de difficulté.**



***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.***

<sup>12</sup> Rapport d'information n° 556 (2021-2022), déposé le 1<sup>er</sup> mars 2022  
Cf <https://www.senat.fr/rap/r21-556/r21-5562.html#toc18>

## **2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « Europe dans le monde » - (COM(2025)551)**

### **A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

Ce texte s'inscrit dans le programme de simplification et de flexibilité lancé par la Commission européenne pour préparer le prochain CFP 2028-2034, en regroupant et restructurant des programmes et instruments épars au sein du présent CFP 2021-2027, pour constituer des priorités d'action politique aisément identifiables.

**Le programme “Europe dans le monde”** vise ainsi à réaffirmer et à promouvoir les valeurs, les principes et les intérêts fondamentaux de l'UE dans le monde, afin de poursuivre les objectifs et d'appliquer les principes de l'action extérieure de l'Union, tels qu'énoncés à l'article 3, paragraphe 5<sup>13</sup>, ainsi qu'aux articles 8<sup>14</sup> et 21<sup>15</sup> du traité sur l'Union européenne (TUE).

Il s'inscrit naturellement dans un paysage international qui a considérablement évolué au cours des dernières années, et semble beaucoup moins prévisible et stable qu'il ne l'était lors de la signature des traités. L'incidence de l'instabilité géopolitique actuelle sur l'UE et ses pays partenaires s'accroît, notamment à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, des conflits au Moyen-Orient, du désengagement de l'administration américaine de l'aide extérieure, du risque croissant de pandémies, des tensions commerciales et de la concurrence technologique. **Ces défis exigent de l'UE qu'elle adapte le financement de son action extérieure afin de mieux servir ses intérêts stratégiques et de faire face aux crises actuelles et futures.**

Ce texte entend **regrouper les instruments existants** pour les placer sous le signe de la simplification, de la cohérence, de la flexibilité et de l'efficacité.

---

<sup>13</sup> “Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies”

<sup>14</sup> Relatif à la politique de voisinage d'une part et aux accords commerciaux d'autre part.

<sup>15</sup> Relatif aux principes, valeurs et objectifs de l'action extérieure de l'UE

Il vise à **rationaliser dans ce cadre unique diverses actions de financement au service d'un large éventail de politiques : l'élargissement, le voisinage, les partenariats internationaux et les politiques d'aide humanitaire.**

Grâce à cet instrument, l'UE devrait pouvoir se rapprocher des objectifs de préadhésion, dialoguer avec les pays partenaires, fournir une aide humanitaire.

Le texte proposé, selon son article 4, entend également offrir des possibilités économiques et commerciales accrues dans l'intérêt mutuel de l'Union et des pays partenaires, soutenir le développement durable, promouvoir les droits de l'homme, l'égalité de genre et l'engagement multilatéral de l'UE, tout en luttant contre les causes profondes de la migration irrégulière, des déplacements forcés, de l'instabilité et du changement climatique et protéger l'environnement.

Les objectifs spécifiques de chaque politique sont déclinés dans une annexe.

Ce texte se fonde sur l'expérience acquise dans le cadre de l'instrument actuel, dénommé « l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) – Europe dans le monde, lequel avait remplacé onze anciens règlements et était doté de **79,5 milliards €** pour la période 2021-2027.

**Le nouvel instrument « Europe dans le monde » intègre en conséquence cinq règlements existants :**

- le règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (**IVCDCI – Europe dans le monde**), modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil ;
- le règlement (CE) 2021/1529 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (**IAP III**) ;
- le règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la **facilité pour l'Ukraine** ;
- le règlement (UE) 2024/1449 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une facilité pour **les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux** ;
- le règlement (UE) 2025/535 du Parlement européen et du Conseil du 18 mars 2025 établissant une facilité pour **les réformes et la croissance en faveur de la République de Moldavie**.

En outre, « compte tenu de l'ampleur et de l'imprévisibilité des besoins », **l'aide à la reconstruction et à la préadhésion en faveur de l'Ukraine sera financée au-delà des plafonds du CFP, et cette marge de manœuvre sera mise en œuvre par l'intermédiaire du nouvel instrument « Europe dans le monde ».**

**Les actions d'aide humanitaire** seront également financées au titre de l'instrument « Europe dans le monde » et mises en œuvre conformément au règlement afférent.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1, cf. : <http://data.europa.eu/eli/reg/1996/1257/oj>).

4 Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et t

Le nouvel instrument servira aussi de **support à l'assistance macro financière** qui pourrait être prodiguée aux pays confrontés à des crises de balance des paiements faisant de « Europe dans le monde » **le principal outil de la politique extérieure européenne**, d'autant qu'il a aussi **vocation à intégrer l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union<sup>17</sup>**, ainsi que le budget de la politique étrangère et de sécurité commune.

Au total, ce sont 200,309 milliards d'euros d'engagements qui y seraient consacrés dans le prochain CFP, soit :

- 43,174 milliards pour le “pilier Europe” ;
- 42,934 milliards pour le pilier Moyen Orient, Afrique du Nord et Golfe ;
- 60,531 milliards pour le pilier Afrique subsaharienne ;
- 17,050 milliards pour le pilier Asie-Pacifique ;
- 9,144 milliards pour le pilier Amériques et Caraïbes ;
- 12,668 milliards pour le “pilier Monde” ;
- et 14,808 milliards de réserve pour les “priorités et défis émergents.

Les “dépenses administratives” qui ne sont pas, à ce stade du projet présenté, ventilées entre directions générales et services concernés, s’élèvent en sus à 3,542 milliards dont 2,973 milliards au titre des ressources humaines et 568 millions environ au titre des “autres” dépenses.

Le cadre proposé par ce texte ne comporte donc pas à ce stade de précisions sur les structures administratives – sans doute nombreuses dans l’organisation actuelle où s’enchevêtrent les compétences du SEAE et de la Commission européenne – qui seront chargées de gérer ces fonds.

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

Ce programme ambitieux, au très large champ d’application potentiel, marque un net renforcement de l’action de l’UE dans le domaine de l’action extérieure au sens large.

---

<sup>17</sup> Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l’association des pays et territoires d’outre-mer à l’Union européenne, y compris les relations entre l’Union européenne, d’une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d’autre part (décision d’association outre-mer, y compris le Groenland) (JO L 355 du 7.10.2021, cf. ELI : <http://data.europa.eu/eli/dec/2021/1764/oj>).

5 Évaluation des instruments de financement extérieur de l’UE pour les cadres financiers pluriel

Il n'en demeure pas moins que cette action reste fondée sur la cinquième partie, titre III, chapitres 1 et 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui établit le cadre juridique de la coopération avec les pays partenaires, et en particulier les articles 209, 212 et 322.

Conformément aux articles 209 et 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la forme d'un règlement garantit la portée générale, le caractère obligatoire dans tous ses éléments et l'applicabilité directe de l'instrument proposé.

Dans le contexte international et géopolitique actuel, **un instrument de financement extérieur global apporte une indéniable valeur ajoutée - par rapport à des politiques nationales moins coordonnées - aux initiatives européennes en matière de politique extérieure**, non seulement pour la conduite des processus multilatéraux auxquels l'UE est partie, mais également pour offrir aux pays partenaires une capacité commune de réponse, de coopération et d'action.

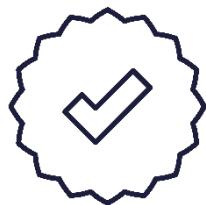
**Un instrument budgétaire unique devrait aussi permettre de faire jouer davantage un effet de levier**, en encourageant la mise en commun d'investissements publics et privés, ainsi que la collaboration avec les institutions financières internationales et de développement, qui est recherchée en particulier pour les mesures d'assistance macrofinancière aux pays en difficulté.

**La globalisation de l'instrument permet aussi d'effectuer des arbitrages**, avec la souplesse nécessaire pour programmer notamment l'aide de pré-adhésion en fonction de l'urgence et de l'évolution dans le temps des capacités et des besoins des pays concernés.

**Le texte proposé contient ainsi des dérogations aux dispositions du règlement financier, qui sont justifiées** dans plusieurs considérants :

- considérant 37 – sur le non-établissement d'un taux de provisionnement pour les prêts à l'Ukraine au titre de cet instrument ;
- considérant 64 – sur la possibilité de réutiliser les fonds « Europe dans le monde » reportés ;
- considérant 65 – sur la possibilité d'augmenter les ressources disponibles pour « Europe dans le monde », en lui attribuant les excédents hérités des garanties budgétaires et de l'assistance financière actuelles ;
- considérants 68 et 69 – sur la possibilité d'apporter un soutien sous la forme de subventions de manière souple et en temps utile sans qu'un appel à propositions soit nécessaire, y compris à des entités du secteur privé des États membres ;
- considérant 81 – sur la possibilité de promouvoir la participation d'entités éligibles ou de personnes et de contreparties de pays partenaires bénéficiant de la garantie budgétaire ou d'instruments financiers, en étendant leur éligibilité aux entités n'ayant pas de mission de service public.

Compte tenu de ces éléments, destinés à renforcer l'efficacité de la politique extérieure européenne, il ne semble pas que le présent règlement enfreigne le principe de subsidiarité ou excède ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs.



***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 de décision du Conseil modifiant la décision (UE) 2021/1764 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part - COM(2025) 599**

**A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

Ce texte s'inscrit dans le cadre de la préparation du prochain CFP 2028-2034, en regroupant les priorités de l'UE en matière de **pays et territoires d'outre-mer**, au nombre de treize.

**Pour la France, il s'agit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Terres australes et antarctiques françaises, de Wallis-et-Futuna, et, depuis 2012, de Saint-Barthélemy.**

Pour les Pays-Bas, il s'agit d'Aruba et des Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et Sint-Maarten, la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin).

Pour le Danemark, il s'agit du Groenland.<sup>18</sup>

Chacun de ces territoires est lié constitutionnellement à un État membre de l'UE mais ne fait pas partie du territoire de l'UE. À cet égard, les PTOM ne sont pas soumis au droit européen.

**En revanche, ils sont "associés" à l'UE au nom des relations particulières qu'ils entretiennent avec un État membre. Cette association, définie par les articles 198 à 204 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), se traduit par la décision d'association Outre-mer (DAO).**

La présente proposition de décision entend prendre la suite, pour le prochain CFP, de la décision adoptée le 5 octobre 2021<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Jusqu'au 31 janvier 2020 et son retrait effectif de l'Union, le Royaume-Uni comptait douze PTOM : Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, les îles Malouines, Montserrat, les îles Pitcairn, Sainte-Hélène Ascension et Tristan da Cunha, le Territoire antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan indien, les îles Turques-et-Caïques et les îles Vierges britanniques.

<sup>19</sup> Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021

Cette précédente décision mettait en exergue une dizaine d'objectifs, parmi lesquels :

- la diversification durable des économies et la gestion durable des ressources naturelles,
- l'éducation et la formation, la santé publique,
- l'accessibilité numérique,
- la promotion des échanges sociaux, culturels et économiques entre les PTOM.

Comme l'indique l'article 198 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ». Les États membres de rattachement sont responsables des affaires régaliennes au sein des PTOM : défense, affaires étrangères, justice, sécurité intérieure...

Les PTOM bénéficient de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI). Ils sont également éligibles aux programmes sectoriels de l'Union européenne touchant des domaines aussi variés que l'éducation, la formation, la jeunesse et les sports (Erasmus+), la recherche et l'innovation (Horizon Europe), l'environnement et la biodiversité (LIFE), la culture et l'audiovisuel (Europe Créative) ou encore le soutien aux PME.

**Dans le cadre du présent CFP 2021-27, le partenariat de l'UE avec les PTOM prévoit 500 millions d'euros de financements**, qui se répartissent comme suit :

- 164 millions d'euros pour les programmes spécifiques dans les PTOM (hors Groenland) ;
- 225 millions d'euros pour la coopération bilatérale avec le Groenland ;
- 76 millions d'euros pour la coopération régionale, dont 15 millions d'euros sont alloués à la coopération intrarégionale des PTOM avec leurs voisins non PTOM ;
- 22 millions d'euros pour des études et des mesures d'assistance technique ;
- 13 millions d'euros non alloués, prévus pour plus de flexibilités en cas de circonstances imprévues ou de nouveaux défis émergents.

Des procédures législatives différentes s'appliquent à l'IVCDI – Europe dans le monde et à la DAO : la procédure législative ordinaire, pour le premier, et une procédure législative spéciale, pour la seconde, **le Conseil statuant à l'unanimité** sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen – en vertu de l'article 203 du TFUE.

**La présente proposition de la Commission européenne confirme l'importance stratégique renforcée des PTOM.**

**Elle porte sur le volet financier, puisque les dispositions générales de la DAO actuelle n'ont pas de date limite liée à la durée du CFP.**

Outre cette DAO, le partenariat d'association entre les PTOM et l'UE, qui remonte au traité de Rome (1957) et est consacré dans la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux articles 198 à 204, est également mentionné dans la stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique<sup>20</sup>, dans la politique arctique de l'UE<sup>21</sup>, et dans le programme adopté en 2023 pour renforcer le partenariat

---

<sup>20</sup> JOIN (2021) 24 du 16 septembre 2021

<sup>21</sup> «Un engagement renforcé de l'UE en faveur d'une région arctique plus verte, pacifique et prospère», JOIN (2021) 27 du 13 octobre 2021

de l'UE avec l'Amérique latine et les Caraïbes<sup>22</sup>. De plus, l'accord de Samoa<sup>23</sup> tient compte de l'importance géostratégique des PTOM pour la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et prévoit leur statut d'observateur dans les institutions communes établies au titre des protocoles régionaux.

Par ailleurs, les PTOM sont également évoqués dans la communication sur les régions ultrapériphériques de l'UE<sup>24</sup>.

**Le présent texte propose de doubler l'enveloppe budgétaire allouée aux PTOM, en la portant à 999 millions d'euros pour la période 2028-2035,** auxquels s'ajouteraient quelque 17 millions d'euros de « dépenses administratives » de gestion, en faveur de la DG INTPA<sup>25</sup>, et en la ventilant ainsi :

- 44 millions d'engagements pour l'ensemble des PTOM<sup>26</sup> ;
- **425 millions d'euros d'engagements pour les « PTOM autres que le Groenland »<sup>27</sup> ;**
- **530 millions d'euros pour le Groenland<sup>28</sup>** qui bénéficierait ainsi d'un soutien budgétaire considérable par rapport aux 12 autres PTOM.

Ces sommes globales sur la période ne sont pas, à ce stade de la proposition, ventilées par année, ni par rubrique correspondant aux différentes politiques<sup>29</sup>.

**Cela représente plus du double de la part actuellement attribuée au Groenland, estimée à 225 millions d'euros en prévisionnel.**

---

<sup>22</sup> JOIN (2023) 17 du 7 juin 2023

<sup>23</sup> Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part (JO L, 2023/2862, 28.12.2023, cf: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_internation/2023/2862/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2023/2862/oj)).

<sup>24</sup> COM(2022) 198 final du 3 mai 2022.

<sup>25</sup> Direction générale des partenariats internationaux

<sup>26</sup> Ligne budgétaire 08 03 01 « Tous les PTOM »

<sup>27</sup> Ligne 08 03 02

<sup>28</sup> Ligne 08 03 03

<sup>29</sup> Sauf les dépenses dites administratives, de 17,087 milliards, soit 15,680 milliards de ressources humaines, comportant 24 créations d'emplois, dont 10 agents et fonctionnaires de la Commission européenne et 14 « externes » et 1 ,407 milliards « d'autres dépenses », lissées de manière égale sur la période, soit 2,441 milliards d'euros par an.

Certes, l'enveloppe globale pourrait être en outre complétée, selon la présentation de la Commission européenne, par **l'effet de levier permis notamment par stratégie « Global Gateway »**, lequel générerait « davantage de possibilités d'investissement dans les PTOM ».

La Commission européenne affirme également qu'elle entend mettre en œuvre une politique tendant à **aider les PTOM à « s'intégrer plus efficacement dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement au niveau de l'UE et à l'échelle mondiale ainsi que dans les initiatives régionales connexes**, ce qui renforcerait l'incidence et l'effet de levier financiers (et politiques) ».

En cela, elle semble avoir en partie entendu **les recommandations que la commission des affaires européennes et de la délégation sénatoriale aux outre-mer ont porté de concert dans la résolution européenne<sup>30</sup> adoptée le 21 février 2025** tendant à intégrer les outre-mer français dans une politique de voisinage globale et régionale dans l'environnement géographique des RUP, et qu'elles ont fait entendre à Bruxelles lors d'un déplacement conjoint le 22 mai dernier, mais une telle disproportion dans l'évolution et la répartition de l'enveloppe budgétaire globale proposée entre le Groenland, d'une part, et l'ensemble des autres PTOM, d'autre part, pose question, nonobstant l'intérêt géostratégique de ce territoire arctique et les immenses convoitises qu'il semble susciter.

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

En dépit de la disparité de traitement mentionnée ci-dessus, **du strict point de vue de la subsidiarité**, une telle proposition de décision reste fondée sur l'article 198 du TFUE qui fixe comme but de l'association : « [...] la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ».

---

<sup>30</sup> N°248, session 2024-2025, cf. <https://www.senat.fr/leg/ppr24-248.html>

En ce sens, les différents États membres de l'UE (même ceux qui ont des liens particuliers avec les PTOM) ne pourraient pas atteindre seuls ces objectifs et l'UE apporte par une telle décision **une indéniable valeur ajoutée au développement des PTOM.**

**Compte tenu de la disproportion constatée, le respect du principe de proportionnalité paraît a priori plus problématique. Celui-ci peut néanmoins s'entendre au sens strict de l'instrument juridique utilisé par l'UE pour parvenir à ses objectifs.**

En effet, conformément à l'article 203 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui définit la procédure législative spéciale à utiliser pour l'adoption des règles détaillées et de la procédure d'association des PTOM à l'Union, la proposition prend légitimement la forme d'une décision modificative du Conseil.

Il appartiendra aux institutions concernées, mais aussi aux parlements nationaux des États membres concernés, de veiller à ce que cette décision, si le Conseil statue à l'unanimité, soit ensuite appliquée conformément au principe de proportionnalité.

Cette vigilance devra d'autant plus s'exercer que **le texte proposé entend améliorer la compétitivité des PTOM, renforcer leur résilience et réduire leur vulnérabilité économique et environnementale, tout en promouvant la coopération entre eux et d'autres partenaires, « y compris les États et territoires ACP/non ACP et les régions ultrapériphériques de l'UE »**, dans le cadre général de la stratégie « Global Gateway ». Cette évolution proposée par la Commission européenne correspond aux recommandations de la commission des affaires européennes et de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

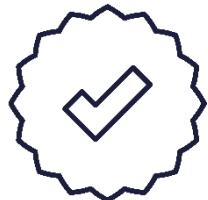
Une telle action au niveau de l'Union peut être jugée nécessaire pour faire en sorte que les PTOM soient « effectivement intégrés dans les initiatives régionales et mondiales pertinentes de l'UE et dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement qui y sont liées ».

Conjointement avec les États membres auxquels ils sont liés, les territoires concernés peuvent obtenir un plus grand impact de la politique d'association européenne que par des interventions strictement nationales.

Dans le contexte international et géopolitique, l'UE doit agir pour stimuler et regrouper les investissements publics et privés au profit des PTOM, en coordonnant des positions communes et en faisant entendre une voix plus forte dans les enceintes multilatérales et régionales sur les questions importantes pour les PTOM.

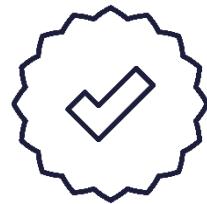
À ce stade, on peut donc estimer que la décision modifiée, qui fait l'objet de la présente proposition, n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs et que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés.

En revanche, cette proposition de règlement nécessitera une évaluation attentive sur le fond.



***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 Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Justice » pour la période 2028-2034 et abrogeant le règlement (UE) 2021/693 - COM(2025) 463 final**



**A. Un programme qui s'inscrit dans la continuité du programme 2021-2027 mais avec une hausse notable des crédits**

**1. La coopération judiciaire européenne est un succès silencieux mais réel**

**La coopération judiciaire européenne est un succès mal connu des citoyens mais qui a un impact sur leur vie quotidienne.**

En matière civile, deux règlements européens organisent la reconnaissance des décisions de justice prises dans un Etat membre dans l'ensemble des autres Etats membres : le règlement « Bruxelles I » pour les décisions en matière civile et commerciale, et le règlement « Bruxelles II » pour les décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale.

Ainsi, une harmonisation du droit des états membres a été mise en place pour les procédures de divorce ou de responsabilité parentale, ce qui est particulièrement important pour les personnes originaires d'un État membre A et vivant en couple dans un État membre B, ou pour les couples binationaux.

Certaines questions sont cependant en principe exclues de son champ d'application, telles que l'établissement et la contestation de la filiation, ou l'adoption d'un enfant.

**En matière pénale**, l'agence de coopération judiciaire pénale, Eurojust, facilite les procédures pénales lorsque plusieurs États membres sont concernés et soutient les services d'enquête des États membres. Lors de sa visite au siège d'Eurojust à La Haye (Pays-Bas) en mai dernier, une délégation de la commission des affaires européennes a pu constater la valeur ajoutée de ce rôle de facilitateur joué par Eurojust dans les affaires pénales transfrontières.

Parmi les succès de l'Europe de la coopération judiciaire pénale, il faut aussi évoquer la mise en place du mandat d'arrêt européen.

### **Le mandat d'arrêt européen**

Il s'agit d'une procédure judiciaire transfrontière simplifiée de remise aux fins de l'exercice de poursuites pénales ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté. Un mandat émis par une autorité judiciaire d'un pays de l'Union européenne est valable sur l'ensemble du territoire de l'UE. Le mécanisme du mandat d'arrêt européen fonctionne depuis le 1er janvier 2004.

Signalons également le rôle important du **Parquet européen**, issue de réflexions françaises et d'une coopération renforcée entre plusieurs États membres. Ce parquet indépendant, qui siège à Luxembourg, vise à protéger le budget de l'Union européenne et à traduire en justice les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (fraudes transfrontières ; corruption ; détournement de fonds de l'UE ; blanchiment de capitaux...).

**Enfin, rappelons que cette coopération judiciaire s'incarne aussi à travers le dialogue des juridictions nationales des États membres**, qui sont les premiers interprètes du droit de l'Union européenne, **et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**, qui va fixer cette interprétation pour les 27 États membres, en particulier lorsqu'elle est saisie par une cour nationale d'une question préjudicielle.

## **2. Le programme « justice » pour 2028-2034 est marqué par une stabilité de ses objectifs mais par une hausse prévisionnelle de ses crédits**

La proposition de règlement COM(2025) 463 final a été présentée, le 3 septembre dernier. Elle décline le futur Cadre financier pluriannuel 2028-2034 pour le programme « Justice ».

Ce programme demeure autonome. La Commission européenne propose d'augmenter ses crédits de 305 millions d'euros (montant 2021-2027) à **798 millions d'euros pour 2028-2034**.

**L'objectif général du programme est de contribuer à la poursuite de la mise en place d'un espace de justice de l'Union européenne « efficace, inclusif, résilient et numérisé »,** formule un peu obscure qui signifie que la justice doit être accessible à tous et à l'écoute de tous, être en mesure de faire face à la hausse des contentieux, et continuer la numérisation de ses procédures ;

Le programme énonce également **trois objectifs spécifiques**, qui reprennent ceux de la période 2028-2034 :

- faciliter et appuyer la coopération judiciaire en matière civile et pénale, et promouvoir l'état de droit, en particulier l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires ;
- promouvoir et soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ;
- faciliter et soutenir l'accès à la justice de tous les citoyens et à des voies de recours efficaces, y compris par des moyens numériques.

La Commission européenne souhaite, *via* ce programme, prioritairement améliorer la lutte contre la corruption, assurer un meilleur accès à la justice, soutenir les victimes et les personnes vulnérables, et renforcer la formation des personnels de justice.

#### ***B. Cette proposition est-elle conforme au principe de subsidiarité ?***

1. Cette proposition est fondée sur des bases juridiques pertinentes

**La proposition de règlement est fondée sur des bases juridiques pertinentes**, à savoir les articles 81 et 82 du TFUE, qui prévoient respectivement :

- pour l'article 81, que l'Union européenne développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière et l'adoption de mesures européennes visant à assurer la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions judiciaires, la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires, un accès effectif à la justice, et un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice ;

- pour l'article 82, que le Conseil et le Parlement européen peuvent prendre des mesures tendant à favoriser la coopération judiciaire en matière pénale.

## 2. L'adoption des trois propositions est juridiquement nécessaire

Déclinant le futur CFP dans le domaine de la justice, cette proposition de règlement est nécessaire pour permettre le soutien de l'Union européenne à la coopération judiciaire européenne sur la période 2028-2034.

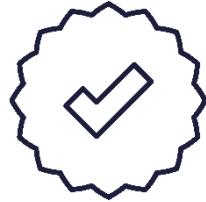
De plus, ses objectifs poursuivent ceux menés dans la période budgétaire précédente et cette continuité est satisfaisante pour achever les projets lancés avec un appui des crédits de l'Union européenne.

Enfin, et surtout, ce programme contribue à conforter l'accès au droit et à la justice dans toute l'Union 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.*

## **5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, 2021/847 et (UE) 2021/1077 COM (2025) final**



Partant du principe selon lequel la compétitivité de l'Union passe par un fonctionnement harmonieux du marché unique, la Commission européenne a présenté, le 3 septembre dernier, une proposition de règlement établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034.

Cette proposition constitue une traduction de l'engagement de la Commission de veiller à la cohérence et à la simplification des programmes de financement, énoncé dans sa communication du 11 février 2025 intitulée « La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel ». Ce nouveau programme s'inscrit par ailleurs dans la stratégie pour le marché unique présentée par la Commission européenne le 21 mai dernier<sup>31</sup>.

Doté de **6,24 milliards d'euros**, le programme pour le marché unique et les douanes combinera plusieurs programmes auparavant autonomes en une « *stratégie cohérente* » qui devrait préserver la sécurité économique de l'UE. Il est conçu comme une réponse au défi de la fragmentation, de la complexité et du manque de coordination en matière de connaissances et de données, obstacle parmi d'autres qui empêchent les citoyens, les consommateurs, les entreprises et les opérateurs économiques de bénéficier du marché unique. La Commission européenne met également en avant le caractère sous-optimal de la coopération administrative et opérationnelle entre les États membres et entre les États membres et la Commission européenne.

---

<sup>31</sup> Stratégie pour un marché unique simple, homogène et durable COM(2025)500 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

## A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

La proposition d'un nouveau programme de financement pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034 se fixe **trois objectifs principaux** :

- **moderniser** la gestion douanière, financière et la collecte des recettes de l'UE, notamment par l'accroissement du recours à la numérisation et l'amélioration des équipements de contrôle douanier ;
- **soutenir** le respect des normes de durabilité et la surveillance du respect des règles sur toute la chaîne d'approvisionnement, en lien avec le pacte vert européen et la stratégie industrielle de l'UE ;
- **faciliter** la collecte et la diffusion de statistiques européennes, essentielles pour la prise de décision fondée sur des données fiables et comparables.

Pour atteindre ces objectifs, **la proposition de règlement unifie quatre programmes de financement individuels du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel** : programme pour le marché unique (à l'exclusion des piliers « PME » et « denrées alimentaires et aliments pour animaux »), douane (y compris les interventions relevant de l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier), Fiscalis<sup>32</sup> et programme antifraude de l'Union.

Le nouveau programme fait partie du paquet relatif au CFP pour l'après-2027 et vise ainsi à simplifier l'accès au financement pour les demandeurs et à réduire la charge administrative pesant sur les parties prenantes.

Sur le plan juridique, **la proposition de règlement de la Commission européenne abroge et remplace les cinq règlements** qui, en 2021, avaient fixé les conditions d'application de ces programmes. Il s'agit des règlements suivants :

- règlement (UE) 2021/444 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2021 établissant le programme « Douane » aux fins de la coopération dans le domaine des douanes et abrogeant le règlement (UE) n° 1294/2013 ;

---

<sup>32</sup> Le nouveau programme proposé par la Commission devrait néanmoins maintenir les mêmes interventions et objectifs que ceux du programme actuel.

- règlement (UE) 2021/690 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant un programme en faveur du marché intérieur, de la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, du secteur des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et des statistiques européennes (programme pour le marché unique), et abrogeant les règlements (UE) n° 99/2013, (UE) n° 1287/2013, (UE) n° 254/2014 et (UE) n° 652/2014 ;
- règlement (UE) 2021/785 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et abrogeant le règlement (UE) n° 250/2014 ;
- règlement (UE) 2021/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le programme « Fiscalis » aux fins de la coopération dans le domaine fiscal et abrogeant le règlement (UE) n° 1286/2013 ;
- règlement (UE) 2021/1077 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier.

En amont de la présentation de cette proposition de règlement, la Commission européenne a étudié deux options stratégiques différentes :

- **le scénario intégré** établissait **un cadre unique**, souple et plus rationalisé, **tout en maintenant une distinction claire entre les quatre programmes existants**. Le futur programme aurait reproduit l'approche et les modèles de gouvernance actuels fondés sur les piliers du programme pour le marché unique et intégré les nouveaux volets (douane, fiscalité et lutte contre la fraude) en tant que nouveaux piliers (tout en excluant les volets « PME » et « denrées alimentaires et aliments pour animaux ») ;
- **le scénario uniifié** impliquait **une fusion complète de toutes les priorités stratégiques relevant du champ d'application, avec un acte de base commun unique**, c'est-à-dire un ensemble unique d'exigences juridiques et institutionnelles pour toutes les activités couvertes. Selon la Commission européenne, bien qu'il puisse être complexe sur le plan administratif en raison de besoins

de gestion et de coordination plus exigeants, ce scénario pourrait offrir une plus grande souplesse grâce à des possibilités accrues de répondre à l'évolution de la situation ou des besoins et une plus grande flexibilité pour transférer des crédits budgétaires entre différents domaines d'action.

La Commission européenne estime que l'UE a un « *intérêt commun* » à agir au niveau européen pour renforcer le marché unique et les douanes, car les États membres seuls ne peuvent pas répondre efficacement à certains défis transnationaux, tels que le commerce électronique et les chaînes d'approvisionnement au niveau international. C'est pourquoi elle a privilégié le scénario unifié, qui présente « *le potentiel le plus élevé pour atteindre l'objectif général du programme et s'attaquer à tous les problèmes et sources de problèmes recensés* »<sup>33</sup>.

Les activités relevant du programme tel qu'il est proposé par la Commission européenne sont complémentaires et recherchent des synergies avec d'autres propositions de programme d'action de l'UE au titre du prochain CFP, telles que les plans de partenariat national et régional, le Fonds européen pour la compétitivité, « Horizon Europe » et « Europe dans le monde ». Une action ayant reçu une contribution de l'Union provenant d'un autre programme pourra également recevoir une contribution au titre de ce nouveau programme.

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

Le programme de financement pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034 devrait poursuivre les interventions des programmes 2021-2027, qui seront ainsi fusionnés, moyennant quelques ajustements, en conservant leurs bases juridiques respectives. Les bases juridiques de ce nouveau programme sont les articles suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :

- article 33 (coopération douanière au sein de l'union douanière) ;
- article 114 (réalisation des objectifs du marché intérieur) ;

---

<sup>33</sup> Document de travail des services de la Commission - Résumé du rapport d'analyse d'impact sur le programme pour le marché unique et les douanes accompagnant le document : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 et (UE) 2021/1077.

- article 169 (protection des consommateurs) ;
- article 197 (coopération administrative) ;
- article 207 (politique commerciale commune) ;
- article 325 (protection des intérêts financiers de l'Union) ;
- article 338 (statistiques).

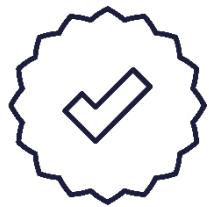
La Commission européenne considère qu'un système de financement plus souple et rationalisé peut stimuler la compétitivité mondiale du marché unique et des conditions de concurrence équitables. Un financement à l'échelle de l'Union est en outre essentiel à ses yeux pour lui permettre de remplir ses obligations juridiques au titre du TFUE et de la législation connexe et de traiter les questions relatives au marché unique et à l'union douanière qui relèvent de sa compétence.

En outre, la Commission européenne explique que, compte tenu de la forte dimension numérique des domaines d'action couverts par le futur programme, il est nécessaire de « *renforcer la collaboration entre les organisations du secteur public aux niveaux européen, national, régional et local dans l'ensemble de l'UE afin de faciliter des échanges de données sans interruption en vue d'améliorer la mise en œuvre des politiques et de réduire la charge administrative* ».

Au regard du principe de proportionnalité, la Commission européenne estime qu'aucune des actions du futur programme « *ne va au-delà de ce qui est absolument nécessaire pour atteindre les objectifs du programme en ce qui concerne l'amélioration et l'approfondissement du fonctionnement du marché unique et d'une union douanière forte, ainsi que la protection des intérêts financiers et économiques de l'UE et de ses États membres* ».

Au total, le champ de la proposition de règlement apparaît très vaste puisqu'il concerne aussi bien le marché unique que les douanes, les statistiques que la conformité. Pour autant, la proposition **ne semble pas présenter de difficulté du point de vue de la subsidiarité**, qui plus est s'agissant des domaines d'action déjà exercés au niveau de l'UE, notamment à travers le code des douanes de l'Union.

En revanche, la mise en œuvre de la proposition de la Commission européenne constituera un **défi en termes de gouvernance, de coordination et de suivi**. C'est davantage cette question de fond qui se pose que celle de sa conformité 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.*

## **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**

	<b>Numéro du texte</b>	<b>Titre du texte</b>	<b>Date limite pour l'avis motivé</b>
1	<a href="#"><u>COM(2025) 550</u></a>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme "AgoraEU" pour la période 2028-2034 et abrogeant les règlements (UE) 2021/692 et (UE) 2021/818	28/11/2025
2	<a href="#"><u>COM(2025) 551</u></a>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « Europe dans le monde »	01/12/2025
3	<a href="#"><u>COM(2025) 599</u></a>	3. Proposition de décision du Conseil modifiant la décision (UE) 2021/1764 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part	01/12/2025
4	<a href="#"><u>COM(2025) 463</u></a>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Justice » pour la période 2028-2034 et abrogeant le règlement (UE) 2021/693	08/12/2025
5	<a href="#"><u>COM(2025) 590</u></a>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, 2021/847 et (UE) 2021/1077	11/12/2025