

Groupe de travail
sur la subsidiarité

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES



**Relevé des décisions
du groupe de travail
10 décembre 2025**

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

Recueil n°4 – 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) 2023/1115 en ce qui concerne certaines obligations incombant aux opérateurs et aux commerçants – COM(2025) 652	4
2. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne l'accès du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) aux informations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée au niveau de l'Union – COM(2025) 685	9
Annexe n° 1: Textes de référence	12
A. Article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE)	12
B. Article 88-6 de la Constitution	12
Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés	13

Principales conclusions du groupe de travail sur la subsidiarité

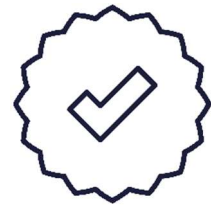
La présente note analyse **deux textes européens**, au regard du respect des principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité**, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88-6 de la Constitution. Elle **ne vaut pas analyse de ces textes sur le fond**, cette procédure 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) 2023/1115 en ce qui concerne certaines obligations incombant aux opérateurs et aux commerçants – COM(2025) 652 final



A. Le règlement européen contre la déforestation et la dégradation des forêts (RDUE) et sa difficile mise en oeuvre

1. Le cadre adopté en juin 2023

La Commission européenne a publié le 17 novembre 2021 une proposition de règlement visant à interdire la mise sur le marché de l'Union européenne (UE), la mise à disposition sur le marché de l'Union ou l'exportation à partir de l'Union de produits ayant contribué à la déforestation ou à la dégradation de forêts après le 30 décembre 2020.

Les produits couverts par ce texte et énumérés à son annexe I sont : les bovins, le cacao, le café, le palmier à huile, le caoutchouc, le soja et le bois, ainsi que certains de leurs produits dérivés comme le cuir, le charbon de bois, le papier imprimé. Il s'agit de garantir que les produits mis sur le marché de l'UE, exportés, nourris ou produits à partir de ces derniers respectent bien le principe de « **zéro déforestation** ».

Le **règlement européen contre la déforestation et la dégradation des forêts - dit RDUE¹** - finalement adopté et publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 9 juin 2023 prévoit plusieurs obligations pour les acteurs économiques (opérateurs et commerçants) concernés par l'exportation, la mise à disposition ou la mise sur le marché de ces produits.

Ils doivent notamment exercer une **diligence raisonnée** et effectuer une déclaration de cette diligence raisonnée dans le système d'information européen dédié (TRACES) avant chaque mise sur le marché ou exportation.

La procédure de diligence raisonnée est décrite à l'article 8 du règlement et doit garantir que le risque de mettre sur le marché de l'Union ou d'exporter des produits non-conforme est négligeable. Elle consiste en trois étapes :

- le recueil d'informations ;
- l'évaluation du risque ;
- l'atténuation du risque pour parvenir à un risque nul ou seulement négligeable de non-conformité.

¹ Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010.

Les entreprises transmettent ensuite à leurs clients les informations relatives à la diligence raisonnée ainsi que le numéro de déclaration correspondant aux produits vendus. L'ensemble des informations à renseigner figurent à l'annexe II du règlement – notamment le pays de production et la géolocalisation de toutes parcelles où les produits couverts par le règlement ont été produits, nourris, gardés ou fabriqués. Le registre des déclarations doit être conservé pendant 5 ans par les acteurs concernés. En mettant la déclaration de diligence raisonnée à la disposition des autorités compétentes, l'acteur assume la responsabilité de la conformité du produit en cause.

Les opérateurs et les commerçants qui sont des PME² ne sont pas tenus d'exercer la diligence raisonnée pour les produits contenus ou fabriqués à partir de produits qui ont déjà fait l'objet d'une diligence raisonnée. Ils doivent uniquement collecter les informations concernant leurs fournisseurs et leurs clients, les mettre, sur demande, à disposition des autorités compétentes et les conserver pendant au moins cinq ans.

Les opérateurs et commerçants qui ne sont pas des PME² ne peuvent se référer aux déclarations qui ont déjà été présentées qu'après avoir vérifié que la diligence raisonnée a été exercée conformément à la réglementation. De même, ils conservent la responsabilité de la conformité des produits en cause.

Les acteurs doivent informer les autorités compétentes s'ils prennent connaissance de nouvelles informations concernant la non-conformité de leurs produits.

Les acteurs concernés pourront réaliser une diligence raisonnée simplifiée (pas d'étape d'évaluation du risque ni d'atténuation du risque) si les produits en cause viennent de pays ou parties de pays **classés à risque faible** par la Commission européenne. Dans ce cas, les opérateurs devront mettre à la disposition de l'autorité compétente, sur demande, les documents pertinents attestant qu'il existe un risque négligeable de contournement du règlement ou de mélange avec des produits d'origine inconnue ou originaires de pays ou parties de pays présentant un risque élevé ou standard.

² Les PME sont définies à l'article 3 de la directive 2013/34/UE amendée par la directive déléguée (UE) 2023/2775, elle-même transposée dans le code de commerce à l'article D 123-200 modifié par le décret n° 2024-152 du 28 février 2024 relatif à l'ajustement des critères de taille pour les sociétés et groupes de sociétés.

Le règlement d'exécution (UE) 2025/1093³ de la Commission établit dans son annexe la liste des pays considérés comme présentant un risque faible ou un risque élevé. 70 % des pays du monde sont classés à risque faible, dont tous les États membre de l'UE. Seules sont considérées comme pays présentant un risque élevé la Biélorussie, la République populaire démocratique de Corée, la Birmanie et la Fédération de Russie. L'Indonésie et le Brésil ne présentent qu'un risque standard.

Enfin, des contrôles seront effectués par les autorités compétentes de chaque pays.

Le RDUE devait entrer en application le 30 décembre 2024 avec un délai de six mois pour les micros et petites entreprises, soit le 30 juin 2025.

2. Une entrée en vigueur reportée une première fois

Le 2 octobre 2024, la Commission européenne a publié une proposition de modification du règlement⁴ en ce qui concerne les dispositions relatives à la date d'application. En effet, elle a estimé que les dates susmentionnées devaient être reportées de 12 mois afin de **permettre aux États membres, aux pays partenaires exportateurs, aux opérateurs et commerçants d'être mieux préparés** et de permettre à ces derniers de **mettre pleinement en place les systèmes de diligence raisonnée nécessaires**, couvrant tous les produits en cause.

Cette prolongation permettrait également de **poursuivre le dialogue avec les pays tiers**, le cas échéant, plusieurs ayant exprimé des préoccupations quant au délai de mise en œuvre trop court.

Le règlement (UE) 2024/3234⁵ du 19 décembre 2024 a donc entériné le **report de l'entrée en vigueur du RDUE au 30 décembre 2025, avec un décalage au 30 juin 2026 pour les micros et petites entreprises.**

³ Règlement d'exécution (UE) 2025/1093 de la Commission du 22 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une liste des pays qui présentent un risque faible ou un risque élevé de production de produits de base en cause pour lesquels les produits en cause ne sont pas conformes à l'article 3, point a)

⁴ COM (2024) 452 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/1115 en ce qui concerne les dispositions relatives à la date d'application.

⁵ Règlement (UE) 2024/3234 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 modifiant le règlement (UE) 2023/1115 en ce qui concerne les dispositions relatives à la date d'application.

B. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Invoquant des problèmes informatiques, la Commissaire à l'environnement, Jessika Roswall, a annoncé, dans un courrier en date du 23 septembre 2025, envisager de **reporter** d'un an l'entrée en application du RDUE.

Comme suite à cette déclaration, la Commission européenne a déposé le 21 octobre 2025 une nouvelle proposition de modification du RDUE visant à **simplifier** certaines obligations.

Cette proposition reporte, seulement pour les micros et petites entreprises, les obligations fixées par le règlement jusqu'au 30 décembre 2026. Les obligations continueront à s'appliquer à compter du 30 décembre 2025 pour les grandes et moyennes entreprises.

Selon le texte proposé, les micros et petits opérateurs primaires, établis dans un pays classé comme présentant un risque faible, pourront bénéficier d'un régime de déclaration simplifié. **Cette simplification couvre près de 100 % des agriculteurs et des propriétaires et exploitants forestiers de l'Union.** La Commission cherche ainsi à répondre aux préoccupations à l'origine des demandes de création d'une catégorie de pays « à risque nul » ou « négligeable ».

La proposition supprime également, pour les opérateurs « aval » et les commerçants, l'obligation de vérifier que la diligence raisonnée a été correctement exercée ainsi que celle de présenter une déclaration. En revanche, celles de s'enregistrer dans le système d'information et de conserver les références aux fins de traçabilité sont maintenues.

Enfin, la proposition introduit un « **délai de grâce** » de six mois, jusqu'au **30 juin 2026** sans application des mesures de contrôle et de sanctions. Elle prévoit, avant l'entrée en vigueur de ces mesures, la possibilité pour les autorités compétentes, lorsqu'elles sont informées d'une non-conformité, d'émettre des avertissements accompagnés de recommandations pour atteindre la conformité.

Dans le communiqué de presse accompagnant sa proposition, **la Commission invite les colégislateurs à adopter rapidement sa position, d'ici la fin de l'année 2025.**

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

Cette proposition de règlement est déposée sur le fondement de l'article 192, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet à l'Union européenne d'intervenir en matière de protection de l'environnement.

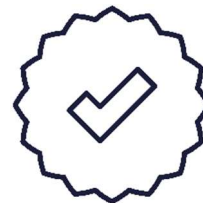
En réponse aux problèmes informatiques et aux préoccupations exprimées par un certain nombre d'États et d'entreprises, cette proposition ne vise qu'à accorder un délai supplémentaire aux micros et petites entreprises et à simplifier et à rationaliser certaines obligations prévues dans le RDUE.

La proposition de règlement ne semble donc pas porter atteinte 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.

2. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne l'accès du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) aux informations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée au niveau de l'Union – COM(2025) 685 final



Cette proposition de règlement constitue le deuxième texte du paquet « TVA à l'ère du numérique ». Annoncé dès 2022, cet ensemble de textes vise à mettre à jour la législation européenne en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à lutter contre la fraude, en généralisant la déclaration numérique à l'échelle de l'Union européenne, en responsabilisant les plateformes numériques, à travers l'harmonisation et l'adaptation du régime européen de déclaration de la TVA à l'expansion des plateformes, et en unifiant le régime de déclaration de la TVA pour les ventes à distance de biens, à partir du système de « guichet unique ».

Après l'adoption du principal texte de ce paquet en mars dernier⁶, la présente proposition a été déposée en vue de garantir l'accès du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) aux données relatives à la TVA échangées au niveau de l'UE.

A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Ce texte modifie le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA. Cette modification est principalement justifiée pour sécuriser juridiquement l'accès direct du Parquet européen et de l'OLAF aux données échangées entre États.

Pour rappel, le Parquet européen a été mis en place en 2017, principalement dans le but de lutter contre la fraude concernant le budget de l'UE et de garantir la continuité de l'action publique au-delà des frontières nationales. Selon la directive (UE) 2017/1371⁷, le Parquet européen est notamment compétent pour mener des enquêtes et engager des poursuites en matière d'infractions pénales, y compris les cas graves de fraude transfrontière à la TVA entraînant un préjudice total d'au moins 10 millions d'euros.

⁶ Directive (UE) 2025/516 du Conseil du 11 mars 2025 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique.

⁷ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

Créée en 1990, l'OLAF est quant à lui chargé de lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, y compris les recettes de l'Union provenant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA déterminée selon les règles de l'Union.

Le règlement de 2010 a également créé un **Système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) et Eurofisc**, un réseau d'experts en matière de lutte antifraude issus des administrations fiscales nationales, très apprécié par les États membres. Un rapport de la Commission européenne de novembre 2025 souligne qu'il est désormais l'outil le plus efficace dans la coopération administrative entre États.⁸

Tant le règlement relatif au Parquet européen que le règlement relatif à l'OLAF prévoient déjà l'obligation pour chaque État membre de transmettre les informations pertinentes relatives à la TVA.

Cependant, **aucun échange d'informations n'existe entre Eurofisc et le Parquet européen au niveau de l'UE**. Ce dernier doit solliciter les autorités nationales, un canal responsable de retards dans la transmission des informations et de lourdeurs dans les procédures de collectes de données. **En l'absence de base juridique les y autorisant, les États membres se seraient montrés réticents à partager les données relatives à la TVA par l'intermédiaire d'Eurofisc.**

De même, le règlement actuel ne permet aux États membres d'accéder aux informations relatives à la TVA au niveau de l'UE que par l'intermédiaire des **échanges entre administrations fiscales**.

La proposition de règlement présentée par la Commission prévoit dès lors la **mise en place d'une communication directe entre le Parquet européen et l'OLAF, d'une part, et Eurofisc, d'autre part, ainsi qu'un accès spécifique, direct et centralisé aux informations pertinentes relatives à la TVA**. Un tel accès fournirait aussi un point d'entrée unique pour toute donnée supplémentaire sur la fraude à la TVA, susceptible d'alimenter les travaux d'enquêtes et les poursuites du Parquet européen.

⁸ *Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'évaluation du cadre européen pour la coopération administrative en matière de TVA – Com (2025) – 686 Final.*

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

Cette proposition de règlement est déposée sur le fondement de l'article 113 du TFUE, selon lequel le Conseil arrête les dispositions touchant à l'harmonisation de la réglementation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

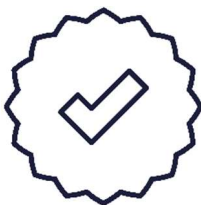
Sur le fond, le texte vise à améliorer la coopération administrative intracommunautaire dans le but de renforcer la lutte contre la fraude transfrontière à la TVA et de diminuer la perte de recettes qui en découle. La Commission européenne l'estimait à un montant compris entre 12,5 et 32,8 milliards d'euros par an en 2023⁹. La même année, Eurofisc a détecté des opérations frauduleuses à l'opérateur défaillant (dites MTIC ou "fraude en carrousel") pour un montant de 12,7 milliards d'euros, ce qui se traduit approximativement par une perte de recettes de TVA de 2,5 milliards d'euros.

À cet effet, la modification du règlement de 2010 se borne à introduire un accès direct au Parquet européen et à l'OLAF pour renforcer la coopération administrative en matière de lutte contre la TVA. **Un tel objectif ne pourrait pas être atteint par des mesures prises individuellement par les États. Le principe de subsidiarité semble dès lors être respecté.**

De même, ce texte ne semble pas porter atteinte au principe de proportionnalité, dans la mesure où il s'agit d'une modification très ciblée, n'entraînant pas de coûts supplémentaires importants pour les autorités nationales, à l'exception de certains développements informatiques pour le Parquet européen, l'OLAF et la Commission, selon l'exposé des motifs.

En outre, cette modification était à la fois recommandée par la Cour des comptes européennes¹⁰ et le Parlement européen¹¹.

Au regard de l'objectif commun de lutte contre la fraude transfrontière et des effets positifs qu'apporterait l'accès immédiat aux données relatives à la TVA pour le Parquet et l'OLAF, cette modification apparaît bienvenue.



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.

¹⁰ Rapport spécial 08/2025 sur la fraude à la TVA sur les importations et rapport spécial n° 24/2015 sur la fraude à la TVA intracommunautaire.

¹¹ Résolution sur le rôle de la simplicité de la réglementation fiscale et de la fragmentation fiscale dans la compétitivité européenne https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0227_FR.html

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) 652</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/1115 en ce qui concerne certaines obligations incombant aux opérateurs et aux commerçants	19/01/2026
2	<u>COM(2025) 685</u>	Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne l'accès du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) aux informations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée au niveau de l'Union	04/02/2026