



**Relevé des décisions
du groupe de travail
*23 janvier 2026***

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

Recueil n°5 – 2025/2026

SÉNAT



Table des matières

Décisions du groupe de travail sur la subsidiarité	3
1. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la réserve de stabilité du marché pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs - COM(2025) 738 final	4
2. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1232 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application - COM(2025) 797 final	7
Annexe n° 1: Textes de référence.....	13
Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés	14

Décisions du groupe de travail sur la subsidiarité

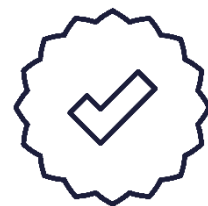
La présente note analyse **deux textes européens** au regard du respect des principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité**, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88-6 de la Constitution. **Elle ne vaut pas analyse de ces textes sur le fond**, cette procédure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

Dans les deux cas, 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 décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la réserve de stabilité du marché pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs - COM(2025) 738 final



A. Le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de la Commission

Depuis 2005, l'Union européenne a mis en place un marché du carbone, également appelé système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), qui couvre les émissions de la grande industrie, les secteurs énergétiques, l'aviation et le maritime, le « SEQE 1 ».

En 2023, l'Union européenne a acté la création d'un **nouveau marché carbone, qui démarrera en 2028 et couvrira les émissions de CO₂ des énergies fossiles utilisées dans les secteurs du bâtiment, du transport routier, de la construction et de la petite industrie** (le « SEQE 2 »).

En parallèle, l'Union a également établi en 2023 une **réserve de stabilité du marché (RSM) pour le SEQE 2** (directive (UE) 2023/959), visant à rendre ce nouveau marché plus résistant aux aléas internes et externes et à **atténuer le risque de déséquilibres importants entre l'offre et la demande de quotas d'émissions**, de tels déséquilibres pouvant remettre en cause l'efficacité du système dans son ensemble et compromettre la réalisation des objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

B. Le contenu de la proposition de la Commission

Afin de **faciliter le lancement du SEQE 2 et d'accélérer en amont les investissements dans les technologies décarbonées dans les secteurs concernés** par ce nouveau marché, la Commission européenne a proposé fin 2025 une série de mesures relatives à la mise en œuvre du SEQE 2. La proposition de décision COM(2025) 738, qui **concerne spécifiquement la réserve de stabilité du marché pour le SEQE 2**, s'inscrit dans le cadre de cette série de mesures.

La présente proposition prévoit ainsi **d'adapter certains paramètres de la RSM pour le SEQE 2 sur la base d'informations actualisées sur le futur marché**, concernant notamment la **future liquidité**, les **niveaux de prix** des quotas d'émission ainsi que la **volatilité** attendue. Ces adaptations visent à **renforcer la prévisibilité des prix initiaux** et à améliorer la liquidité dans l'équilibre entre l'offre et la demande, de manière à **garantir un démarrage du marché en 2028 aussi fluide que possible** pour les entités réglementées, sans modifier la conception globale de la RSM.

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

La présente proposition de décision est fondée sur les **articles 191 et 192 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), qui prévoient que l'Union européenne est tenue de contribuer à la poursuite des **objectifs de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement**, ainsi qu'à la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la **lutte contre le changement climatique**.

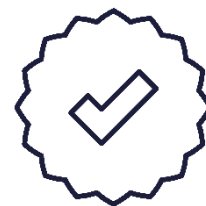
L'objectif premier de ce texte, consistant à stabiliser le SEQE 2, lequel joue un rôle important dans la lutte contre le changement climatique au niveau européen, **ne semble pouvoir être atteint de manière satisfaisante par les États membres seuls**, le SEQE 2 étant un instrument communautaire et le dérèglement climatique étant un problème transfrontalier. En outre, la présente décision touche une **décision déjà existante de l'Union** (décision (UE) 2015/1814), **dont la modification ne peut être réalisée au niveau national ou local**. Au regard de ces éléments, la présente proposition semble donc respecter le principe de subsidiarité.

La présente proposition semble en outre **proportionnée à l'ampleur des enjeux en termes de lutte contre le changement climatique** pour les États membres et **calibrée de manière à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire afin d'atteindre les objectifs définis à l'horizon 2030 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre** de l'Union européenne. Les modifications proposées par la présente décision sont en outre ciblées sur la RSM du SEQE 2, sans en affecter l'architecture générale. **Au regard de ces éléments, la présente proposition semble donc respecter le principe 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 modifiant le règlement (UE) 2021/1232 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application – COM(2025) 797 final



A. Le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de la Commission

Le développement d'Internet et la numérisation des usages ont été accompagnés par un développement continu de contenus en ligne relatifs à des abus sexuels commis sur des mineurs.

Alors que les abus sexuels (agressions et viols) et l'exploitation sexuelle des enfants, y compris la pédopornographie, constituent des crimes particulièrement graves punis dans tous les États membres, **l'Union européenne est aujourd'hui le premier hébergeur de contenus à caractère pédopornographique dans le monde**¹. En outre, comme le souligne d'Europol sur la criminalité organisée dans l'Union européenne, la diffusion numérique de tels abus augmente et est souvent prise en charge par des réseaux criminels².

¹ Exposé des motifs de la communication de la Commission européenne (COM(2020) 607 final du 24 juillet 2020 valant « Stratégie de l'Union européenne en faveur d'une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants. »

² Rapport SOCTA 2025 : « Le changement d'ADN de la criminalité organisée ».

La France a pris ce problème au sérieux depuis plusieurs années. Elle a décidé de réagir avec :

- une pénalisation des abus sexuels sur mineurs³ ;
- la mise en place de systèmes d'alerte, permettant d'informer au plus vite la police nationale ou la gendarmerie nationale (numéro d'appel national : le 119) ;
- des dispositifs de signalement de ces abus : il faut signaler à cet égard, l'importance de la plateforme de signalement PHAROS⁴, gérée par les policiers de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), qui peut demander aux éditeurs et aux hébergeurs en ligne de retirer des contenus relatifs à des abus sexuels sur mineurs⁵. En cas de non-retrait de ces contenus, l'OCLCTIC peut demander par notification aux fournisseurs d'accès internet (FAI) de bloquer sans délai l'accès à ces contenus, et aux moteurs de recherche ou annuaires de déréférencer les services hébergeant ces contenus ;
- une procédure spécifique pour le dépôt de plainte ;
- des mesures d'aide à la victime (possibilité, pour le procureur, de nommer un administrateur pour protéger la victime ; assistance éducative, médicale et psychologique...).

Le Sénat a été et est toujours est en pointe sur la nécessité de mieux prévenir et de mieux réprimer pénalement les violences sexuelles sur mineurs⁶. Il a activement contribué à l'établissement du droit en vigueur, issu de la loi du 21 avril 2021⁷ et de la loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (ou SREN)⁸.

³ Le code pénal français punit les agressions sexuelles d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (article 222-28). Le viol est puni d'une peine de vingt ans de réclusion criminelle (article 222-24).

⁴ Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements.

⁵ Article 6-1 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁶ Voir à cet égard, le rapport d'information n°529 (2018-2019) « Violences sexuelles sur mineurs en institution : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité » des sénatrices Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, au nom de la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, et le rapport d'information n°289 (2017-2018) « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles » de Mme Marie Mercier au nom de la commission des lois.

⁷ Loi n°2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

⁸ Loi n°2024-449 du 21 mai 2024. Au Sénat, ce texte a été examiné par une commission spéciale présidée par la sénatrice Catherine Morin-Desailly et dont les rapporteurs étaient les sénateurs Patrick Chaize et Loïc Hervé.

Au niveau européen, la directive 2011/92/UE⁹ définit les infractions liées aux abus sexuels et à l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que celles liées à la pédopornographie et à la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles, et demande aux États membres de « *prendre les mesures nécessaires* » pour les punir. Toutefois, en 2019, la mise en œuvre de ce texte demeurait partielle, incitant la Commission européenne à lancer des **procédures d'infraction contre 23 États membres, dont la France**.

Par ailleurs, sans attendre une réglementation, certains fournisseurs en ligne avaient décidé de mener des **actions volontaires** de détection des contenus pédopornographiques en ligne, dont la contribution est avérée, mais difficiles à évaluer (les fournisseurs refusant l'accès à leurs données).

Dans ce contexte, l'Union européenne a adopté, le 24 juillet 2020, une **stratégie européenne pour une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants**.

La **première conséquence** de cette stratégie a été de **vouloir actualiser la directive 2011/92/UE précitée**, afin de compléter les définitions des infractions pénales liées à ces abus, de renforcer les sanctions pénales et d'aménager les délais de prescription¹⁰.

Le Sénat, tout en soutenant ces objectifs, a simultanément souligné les **risques induits par cette réforme en termes de respect des compétences des États membres**, dans sa résolution européenne n° 136 du 11 octobre 2024 portant avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité.

Cet avis motivé, adopté sur le rapport du sénateur André Reichardt au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, a ainsi souligné que le texte autorisait des « organisations » non définies à procéder à des détections d'abus sexuels en ligne, en concurrence avec les services des États membres, que son article 17 était susceptible de remettre en cause le secret médical, que plusieurs de ses dispositions étaient compatibles avec le principe de subsidiarité seulement si elles demeuraient bien des « règles minimales », afin de préserver des dispositions de droit national plus favorables aux mineurs, et que la création d'un centre de l'Union européenne pour la prévention des abus sexuels sur les enfants faisait « doublon » avec plusieurs structures existantes.

En pratique, la proposition de directive, qui a fait l'objet d'une orientation générale du Conseil (le 13 décembre 2024) et d'une position du Parlement

⁹ Directive 2011/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre

¹⁰ Proposition de directive COM(2024) 60 final du 6 février 2024. Cette proposition instaure de nouvelles infractions pénales (sollicitation d'abus sexuels et d'exploitation en ligne à des fins d'abus sexuels ou d'exploitation sexuelle d'enfants), renforce les sanctions pénales prévues en visant également les personnes morales, et veut harmoniser les délais de prescription au niveau européen (qu'elle souhaite fixer à 20 ou 30 ans à partir de la date à laquelle la victime a atteint sa majorité).

européen (17 juin 2025), est **désormais négociée en trilogues**.

La présidence chypriote du Conseil de l'Union européenne considère ce texte comme prioritaire et espère un accord en juin prochain mais les sujets de blocage demeurent importants (principe du consentement ; niveaux de peine ; délais de prescription).

La **deuxième conséquence** de cette stratégie – à l'origine de la proposition de règlement COM(2025) 797 final examinée en l'espèce –, a été l'**adoption, en 2021, d'une réglementation dérogeant temporairement (jusqu'en août 2024) aux dispositions de la directive « vie privée et communications électroniques »**¹¹, afin de sécuriser juridiquement les efforts volontaires de détection des contenus pédopornographiques des fournisseurs. Cette dérogation permet en effet à ces derniers de détecter et de signaler tout abus sexuel commis contre un enfant en ligne, et de bloquer le compte de l'utilisateur concerné ou de suspendre son accès au service¹².

Enfin, **en mai 2022, la Commission européenne a proposé une proposition de règlement à vocation pérenne**¹³ :

- d'une part, imposant aux fournisseurs de services d'hébergement et de services de communications interpersonnelles des obligations précises de détection, de signalement et de retrait de contenus ;
- d'autre part, instituant un centre de l'Union européenne en soutien à la lutte contre les contenus pédopornographiques en ligne (il s'agit du même centre que celui proposé par la proposition de directive COM(2024) 60 final précitée).

¹¹ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

¹² Règlement (UE) 2021/1232 du Parlement européen et du Conseil du 14 juillet 2021 relatif à une dérogation temporaire à certaines dispositions de la directive 2002/58/CE en ce qui concerne l'utilisation de technologies par les fournisseurs de services de communications impersonnelles non fondés sur la numérotation pour le traitement de données à caractère personnel et d'autres données aux fins de la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants en ligne.

¹³ Proposition de règlement établissant des règles pour prévenir et combattre les abus sexuels sur enfants, COM(2022) 212, mai 2022.

Dans sa **résolution européenne n° 77 du 20 mars 2023**, adoptée sur le rapport des sénateurs Catherine Morin-Desailly, Ludovic Haye et André Reichardt, **le Sénat a soutenu une position d'équilibre**, alliant soutien aux nouvelles obligations imposées aux fournisseurs tout en demandant d'y ajouter une obligation de déréférencement des contenus pédopornographiques et en recommandant d'en préciser les modalités, afin de concilier efficacité opérationnelle et interdiction d'une surveillance généralisée des communications.

Cette position d'équilibre et la nécessité d'un texte européen pérenne pour encadrer les détections et les retraits de contenus en ligne liés à des abus sexuels sur mineurs, ont été **de nouveau défendues par le Sénat dans ses résolutions européennes n° 106 (2024-2025) du 18 avril 2025 et n° 176 (2024-2025) du 8 août 2025**, respectivement relatives à la souveraineté numérique européenne et à la protection des mineurs en ligne.

Alors que cette protection est un sujet majeur pour les États membres, la Commission et le Parlement européen, leur incapacité à trouver un compromis sur une réforme aussi importante pour le respect effectif de « l'intérêt supérieur de l'enfant », exigence affirmée à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et à l'article 24 de la Charte européenne des droits fondamentaux, est sans doute **l'un des échecs les plus sensibles de l'Union européenne au cours des dernières années**.

En effet, les négociations sur cette proposition au sein du Conseil ont fait rapidement apparaître des divergences inconciliables entre États membres. Ces derniers demeurent en effet **divisés entre partisans d'une détection « tous azimuts » en ligne** afin de mettre à jour les abus sexuels sur les enfants en ligne, **et défenseurs du maintien du cryptage pour certains usages**.

Dès lors, **le 30 novembre 2023, la Commission européenne a présenté une première proposition de règlement afin de prolonger le dispositif transitoire** mis en place en juillet 2021, dans l'attente d'un accord politique sur la proposition de règlement COM(2022) 212 final. En pratique, ce « règlement temporaire », adopté le 29 avril 2024 sous la référence « règlement (UE) 2024/1307 », a prolongé le dispositif transitoire de détection jusqu'au 3 avril 2026.

Or, cette échéance se rapproche et les blocages constatés dans les négociations au Conseil sur la proposition de règlement « de long terme » COM(2022) 212 final n'ont pas été levés.

Au contraire, ils ont abouti à l'adoption, sous présidence danoise, le 19 décembre dernier, d'un **compromis *a minima***, sans autre ambition que de pérenniser les efforts volontaires actuels des fournisseurs de services en ligne, d'imposer à ces derniers une évaluation des risques suivie, le cas échéant, de mesures « d'atténuation », **et de créer le centre européen dont le Sénat contestait la pertinence.**

B. Le contenu de la proposition de la Commission

Le contenu de la proposition est aussi bref que clair : il a pour unique objet de prolonger une nouvelle fois la « durée de vie » du règlement temporaire (UE) 2021/1232, cette fois jusqu'au 3 avril 2028.

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

La présente proposition de règlement n'est qu'un amendement de prolongation du règlement (UE) 2021/1232, dont les bases juridiques, la nécessité et la proportionnalité ont déjà été vérifiées et validées en 2021.

En conséquence, tout comme ce règlement, la présente proposition 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.

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) 738</u>	Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la réserve de stabilité du marché pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs	13/02/2026
2	<u>COM(2025) 797</u>	Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1232 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application	09/03/2026