



**Relevé des décisions du groupe de
travail
3 juillet 2026**

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

Recueil n° 13 – 2025/2026

SÉNAT



Table des matières

Principales décisions du groupe de travail sur la subsidiarité	3
1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les services spatiaux et modifiant le règlement (UE) 2021/696 – COM (2026) 152 final	4
2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne un type spécifique d'intervention visant à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la possibilité d'ajuster les dotations destinées aux paiements directs pour l'année civile 2027, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne des règles plus flexibles relatives au versement d'avances en réponse à la hausse des prix des engrais due à la crise au Moyen-Orient - COM(2026) 282 final	6
Annexe n° 1 : Textes de référence	9
Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés	10

Principales décisions du groupe de travail sur la subsidiarité

La présente note analyse **2 propositions d'actes législatifs 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 deux propositions de règlement 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 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les services spatiaux et modifiant le règlement (UE) 2021/696 – COM (2026) 152 final



L'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA), basée à Prague et rattachée à la Commission européenne, a été **créée en 2021** par le règlement (UE) 2021/696¹. Le titre IX dudit règlement définit ainsi les objectifs, le statut et les responsabilités de l'EUSPA, en confiant à celle-ci pour mission principale de **contribuer à la mise en œuvre de la politique spatiale de l'Union** pour la période 2021-2027, durée alignée sur celle du cadre financier pluriannuel (CFP) afférent. En l'état, la base juridique de l'EUSPA est ainsi intégrée dans un **règlement qui sera partiellement abrogé au terme du présent CFP**, alors même que l'existence de l'EUSPA a vocation à perdurer au-delà de 2027.

Le présent projet de règlement vise donc à **remédier à l'insécurité juridique qui pourrait découler de cette situation, en constituant un acte juridique autonome** relatif à l'EUSPA. Ce dernier **garantira ainsi le fonctionnement de cette agence par-delà les différents cycles du CFP** et, ce faisant, la bonne poursuite des opérations et des activités de l'agence relatives à la mise en œuvre des différents programmes spatiaux de l'Union, en matière, par exemple, de système de navigation (programme Galileo), d'observation de la Terre (programme Copernicus), de connectivité sécurisée (programme IRIS²) ou encore de surveillance de l'espace.

A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Le présent projet de règlement **maintient sans les modifier les principales dispositions du règlement (UE) 2021/696**, s'agissant notamment du **statut** de l'agence - organisme de l'Union doté de la personnalité juridique - et de son **siège**, situé à Prague.

Comme c'était déjà le cas précédemment, il confie également à l'EUSPA pour principales missions **l'exploitation des programmes spatiaux européens** (dont certains en commun avec l'Agence spatiale européenne), la **commercialisation des services**, ainsi que certains aspects de **sécurité opérationnelle** (homologation de sécurité des satellites notamment).

¹ Règlement (UE) 2021/696 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) no 912/2010, (UE) no 1285/2013 et (UE) no 377/2014 et la décision no 541/2014/UE.

Outre ses tâches découlant du règlement (UE) 2021/696, l'EUSPA se voit également confier des **responsabilités techniques nouvelles** issues du règlement (UE) 2023/588 établissant le **programme de l'Union pour une connectivité sécurisée** (programme Govsatcom), visant à garantir la disponibilité sur le long terme de services de télécommunications par satellite fiables et sécurisés.

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

La présente proposition est fondée sur l'**article 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), qui stipule explicitement que les institutions européennes peuvent prendre les **mesures nécessaires pour mettre en œuvre une politique spatiale européenne**, « à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». L'EUSPA a pour objectifs d'assurer la sécurité des activités spatiales de l'Union et de soutenir la mise en œuvre de ses programmes spatiaux, autant d'objectifs cohérents avec cet article et ne pouvant être atteints par les seuls États membres.

Dans la mesure où la **gestion d'infrastructures spatiales européennes nécessite une approche supranationale** et où les **programmes spatiaux gérés par l'EUSPA relèvent eux-mêmes de l'Union**, le **principe de subsidiarité semble donc respecté**, sous réserve qu'à l'avenir, les éventuelles nouvelles missions confiées à l'EUSPA demeurent directement liées à ces programmes.

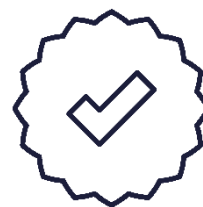
En outre, le règlement proposé **évite une habilitation générale et indéterminée** qui permettrait à l'agence d'intervenir dans des domaines non-définis par les co-législateurs. Le **principe de proportionnalité semble donc respecté**.

Il conviendra toutefois de **maintenir une certaine vigilance contre une extension fonctionnelle progressive des compétences de l'agence** qui irait au-delà des compétences prévues par le texte, afin notamment d'en assurer la cohérence et l'articulation avec les missions de l'Agence spatiale européenne - organisation intergouvernementale théoriquement indépendante de l'Union européenne, mais qui constitue *de facto* le bras technique et scientifique de l'Europe spatiale.



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) 2021/2115 en ce qui concerne un type spécifique d'intervention visant à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la possibilité d'ajuster les dotations destinées aux paiements directs pour l'année civile 2027, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne des règles plus flexibles relatives au versement d'avances en réponse à la hausse des prix des engrais due à la crise au Moyen-Orient - COM(2026) 282 final



A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Le 12 juin dernier, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à modifier le règlement (UE) 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC et le règlement (UE) 2021/2116 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC.

Annoncée dans le "Plan européen pour renforcer l'approvisionnement en engrais et la sécurité alimentaire"², publié le 19 mai 2026 par la Commission, cette proposition est destinée à **répondre aux préoccupations du monde agricole**, confronté aux conséquences de la crise au Moyen-Orient, notamment à la hausse du prix des engrais qu'elle engendre.

En effet, depuis le début de l'année 2026, le prix des engrais dans l'Union européenne, en particulier des engrais azotés, a **fortement augmenté sous l'effet de la demande mondiale, des tensions commerciales et du contexte géopolitique**. En avril 2026, les prix des engrais azotés étaient supérieurs de 40 % à leur niveau de décembre 2025.

Or, les engrais représentent une part importante des **coûts de production des exploitations**, en particulier pour les producteurs de grandes cultures : selon la Commission européenne, ils comptaient pour 24 % des intrants intermédiaires et 16 % des intrants totaux en 2023.

Dans ce contexte, **la proposition législative crée une nouvelle intervention**, relevant du second pilier de la PAC, **afin de permettre aux États membres d'apporter un soutien temporaire aux agriculteurs affectés par la hausse du prix des engrais**.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Plan d'action sur les engrais : un partenariat pour garantir la disponibilité et le caractère abordable des engrais produits dans l'UE, ainsi que l'autonomie stratégique dans ce domaine », COM (2026) 310 final.

Cette aide pourra couvrir jusqu'à **50 % des coûts supplémentaires** liés aux engrais résultant de la crise au Moyen-Orient, engagés à compter du 1^{er} mars 2026 – **ce taux pouvant être porté à 80 %** pour les agriculteurs engagés dans une mesure agroenvironnementale ou un écorégime pour diminuer le recours aux fertilisants. La proposition prévoit que les agriculteurs perçoivent cette aide avant le 30 juin 2027.

Ce dispositif pourra être financé à hauteur de 65 % maximum par les fonds FEADER, la part maximale de la contribution de l'Union s'élevant à **25 % des montants réservés aux paiements de crise pour les années 2026-2027**. La proposition législative autorise également les autorités nationales à compléter ces paiements de crise par un cofinancement national supplémentaire pouvant atteindre 200 %.

En parallèle, afin d'offrir davantage de flexibilité face à la hausse du prix des engrais, la proposition législative :

- (i) autorise les États membres à **ajuster les allocations destinées aux paiements directs pour l'année 2027**, à la hausse comme à la baisse, pour bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la planification du soutien aux agriculteurs au cours de la dernière année de mise en œuvre des plans stratégiques nationaux ;
- (ii) introduit la possibilité, pour les États membres, de verser, avant le 16 octobre 2026, des **avances aux agriculteurs** sous la forme de paiements directs, et **d'augmenter le taux d'avance de 70 à 75 %**, pour soutenir la trésorerie des agriculteurs.

Compte tenu du contexte de crise dans lequel s'inscrit cette proposition, la Commission européenne souhaite que le texte soit adopté dans les meilleurs délais.

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

La proposition se fonde sur l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux termes duquel le Parlement européen et le Conseil établissent l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. Elle s'appuie donc sur une base juridique solide.

L'intervention de l'Union européenne paraît **pleinement justifiée**, dans la mesure où les modifications proposées sont destinées à **remédier aux difficultés temporaires soulevées par l'augmentation du prix des engrais** – les objectifs de l'action envisagée ne pouvant être atteints de manière suffisante par les États membres.

Cette initiative semble par ailleurs respectueuse du principe de proportionnalité, puisque les mesures proposées sont **ciblées et limitées** dans le temps.



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) 152</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les services spatiaux et modifiant le règlement (UE) 2021/696	21/07/2026
2	<u>COM(2026) 282</u>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2115 en ce qui concerne un type spécifique d'intervention visant à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la possibilité d'ajuster les dotations destinées aux paiements directs pour l'année civile 2027, ainsi que le règlement (UE) 2021/2116 en ce qui concerne des règles plus flexibles relatives au versement d'avances en réponse à la hausse des prix des engrais due à la crise au Moyen-Orient	07/09/2026