

BILAN

DES POSITIONS EUROPÉENNES

ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

AU COURS DE LA SESSION 2024-2025

PROJET

SOMMAIRE

	Pages
I. LES COMMUNICATIONS GARANTISSENT L'INFORMATION DES SÉNATEURS SUR LES TEXTES EUROPÉENS.....	7
II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT SONT MAJORITAIREMENT PRISES EN CONSIDÉRATION DANS LES DÉBATS EUROPÉENS	13
A. RAPPEL SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE	13
B. QUELQUES STATISTIQUES SUR LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES LORS DE LA SESSION PARLEMENTAIRE 2024-2025	15
C. LES SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT	21
1. <i>Les suites variables des résolutions européennes adoptées au cours des sessions précédentes.....</i>	<i>22</i>
a) La résolution européenne du Sénat n° 90 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne	22
b) La résolution européenne du Sénat n° 77 sur la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants	26
2. <i>Concernant les résolutions adoptées en 2024-2025, le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans la majorité des cas</i>	<i>30</i>
a) La résolution européenne du Sénat n° 107 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2025	30
b) La résolution européenne du Sénat n° 26 encourageant à développer l'initiative « Universités européennes » :.....	31
c) La résolution européenne du Sénat relative à la révision de la législation pharmaceutique de l'Union européenne	34
d) La résolution européenne du Sénat n° 33 sur l'établissement d'un programme pour l'industrie européenne de défense	38
e) La résolution européenne du Sénat n° 35 sur la réduction de la pollution par les microplastiques	45
f) La résolution européenne du Sénat n° 37 sur l'adoption d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et au développement d'un espace « vert »	47
g) La résolution européenne du Sénat n° 69 sur la reconnaissance par l'Union européenne de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire	53
h) La résolution européenne du Sénat n° 79 sur les « méga-camions »	55
i) La résolution européenne du Sénat n° 90 sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne	58
j) La résolution européenne du Sénat n° 113 visant à promouvoir la recherche fondamentale et l'innovation de rupture dans le domaine des ARN extracellulaires et des vésicules extracellulaires	64
k) La résolution européenne du Sénat n° 176 relative à la protection des mineurs en ligne	66

3. Cinq résolutions européennes du Sénat ont été très partiellement suivies ou pas suivies ...	73
a) La résolution européenne du Sénat n° 27 visant à prendre les mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans.....	73
b) La résolution européenne du Sénat n° 36 visant à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers..	75
c) La résolution européenne n° 107 sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC).....	79
d) La résolution européenne du Sénat n° 70 visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés.....	86
e) La résolution européenne du Sénat n° 106 sur la souveraineté numérique européenne	90

III. UN DIALOGUE POLITIQUE RÉEL ET RÉGULIER AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE..... 101

A. LES AVIS POLITIQUES TRANSMIS À LA COMMISSION EUROPÉENNE	101
1. Bilan général.....	101
2. Les principaux avis politiques adoptés au cours de la session 2024-2025	106
a) L'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2025	106
b) L'avis politique du 7 avril 2025 sur l'évaluation de la politique commune de la pêche (PCP)	115
c) L'avis politique du 14 mai 2025 relatif au code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle (IA) à usage général.....	122
d) L'avis politique du 2 juin 2025 sur le plan européen pour vaincre le cancer	126
e) L'avis politique du 12 juin 2025 relatif au prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034) :	131
f) L'avis politique du 3 juillet 2025 sur le premier paquet « omnibus » de simplification (simplification des directives sur les obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité et sur le devoir de vigilance des entreprises) :	139
B. LES RENCONTRES AVEC LES PARTENAIRES EUROPÉENS, UNE AUTRE FORME DE DIALOGUE POLITIQUE	143

IV. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ, UN GARDIEN FRAGILISÉ DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES..... 147

A. LES AVIS MOTIVÉS, L'OUTIL DES PARLEMENTS NATIONAUX POUR FAIRE RESPECTER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	147
B. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ : UNE COMPÉTENCE RECONNUE MAIS FRAGILE DES PARLEMENTS NATIONAUX INSCRITE DANS LES TRAITÉS EUROPÉENS.....	150
1. En 2025, le Sénat est resté l'une des chambres « en pointe » dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité	150
2. Le contrôle de subsidiarité, une « sentinelle » fragile de la « bonne santé » démocratique de l'Union européenne.....	153

C. LES AVIS MOTIVÉS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT	156
1. La résolution européenne portant avis motivé du Sénat n° 159 sur la proposition de règlement « retour » :.....	158
2. La résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 166 sur la proposition de règlement établissant un cadre visant à renforcer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement en médicaments critiques ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des médicaments d'intérêt commun :.....	164

PROJET

I. LES COMMUNICATIONS GARANTISSENT L'INFORMATION DES SÉNATEURS SUR LES TEXTES EUROPÉENS

En sus de l'examen des **913 textes européens** qui lui étaient soumis, **25 communications** ont été présentées à la commission des affaires européennes au cours de la session écoulée.

Rédigées et présentées par les rapporteurs de la commission à l'issue d'une phase de réflexion et d'auditions, ces communications garantissent une information exhaustive et actualisée de la commission et, par conséquent, du Sénat, sur des textes aux enjeux européens importants.

En premier lieu, ces communications peuvent d'abord **éclairer la commission en vue du dépôt de rapports d'information portant sur un thème figurant au programme de contrôle de l'année en cours, ou afin de préparer l'examen par le Sénat de certains textes (projets ou propositions de loi et de résolution) en séance publique**. Au cours de la session 2024-2025, ce fut le cas de la communication du 4 décembre 2024 constatant une certaine « dérive normative » de l'Union européenne, qui a donné lieu à un rapport d'information (4 décembre 2024) qui a eu un large écho à Bruxelles. Il faut aussi évoquer les communications du 13 février 2025 sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (DDADUE), et celle du 6 mars 2025 sur la réforme du Règlement du Sénat concernant, en particulier, l'examen des résolutions européennes.

En deuxième lieu, ces communications interviennent pour **éclairer les débats, à un moment où la commission des affaires européennes ne souhaite pas adopter de position politique** à leur sujet :

- soit parce qu'une telle position politique apparaît prématurée au regard des informations disponibles et/ou de l'avancée des débats européens sur le projet de texte visé, et que des travaux préalables (auditions, table ronde, consultations...) sont nécessaires avant que la commission puisse se forger un avis définitif. La communication est alors conçue comme un point d'étape, qui peut ensuite conduire à l'adoption éventuelle d'une position politique formalisée (résolution européenne et/ou avis politique) ;

- soit parce que, malgré l'importance du dossier traité, il existe un consensus à son sujet, au sein du Sénat ou entre le Sénat et le Gouvernement, pour ne pas adopter de position politique à ce stade des négociations européennes (par exemple, si les négociations en cours sur une réforme européenne sont déjà très avancées ou répondent à ses attentes) ;

- soit parce que la communication porte sur un sujet qui est source de dissensions certaines au sein même des groupes politiques du Sénat, empêchant ainsi l'établissement d'une position politique claire.

La mise à disposition en français des nouvelles initiatives normatives européennes : des délais souvent très longs

Malgré les appels réguliers du Sénat aux institutions européennes en faveur d'un respect strict du multilinguisme, dans leurs événements comme dans leurs communications et leurs textes, la Commission européenne publie le plus souvent la version de ces textes exclusivement en langue anglaise avec, dans le meilleur des cas, un résumé dans les autres langues officielles de l'Union européenne.

Il faut attendre plusieurs semaines voire plusieurs mois pour que la version intégrale de ces textes soit mise à disposition dans les autres langues officielles de l'Union européenne sur le site internet de la Commission européenne.

Dans le passé, ce long délai de traduction et de mise à disposition a pu retarder l'examen des projets de textes par le Sénat. S'ils veulent pouvoir intervenir au moment opportun dans certaines négociations, les rapporteurs de la commission des affaires européennes doivent ainsi commencer l'examen de ces projets sur la base de la version anglaise du texte. Cette situation, systématiquement dénoncée par le Sénat dans sa résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour l'année à venir, est très insatisfaisante et **contraire au principe du multilinguisme des institutions de l'Union européenne**, en principe reconnu par les dispositions de l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE)¹ et de l'article 22 de la charte européenne des droits fondamentaux².

Ce rôle fondamental d'information des membres de la commission sur une problématique complexe et de « défrichage » des scénarii politiques possibles a bien été illustré, lors de la session 2024-2025.

Il peut aussi arriver qu'une communication ait pour objet d'élargir le champ de réflexion ouvert par une proposition de résolution.

D'autres communications importantes assurent l'information des sénateurs sur le **suivi des positions européennes du Sénat**, afin d'évaluer dans quelle mesure ces positions ont été, ou non, défendues par les autorités françaises et intégrées dans les compromis définitifs trouvés sur les réformes européennes. Sur ce point, il faut évidemment citer la communication annuelle qui accompagne le présent rapport de suivi des résolutions européennes du Sénat (présentée le 14 mai 2024 en 2024-2025). Ou, en 2024-2025, la communication du 27 mai 2025 sur le règlement européen (UE) 2025/1106 « Action pour la sécurité en Europe » (SAFE), adopté le même jour.

Enfin, certaines communications relatent les **déplacements, accueils de délégations et participations à des conférences interparlementaires**, liés à l'activité diplomatique parlementaire européenne du Sénat et de sa

¹ Cet article affirme en particulier que l'Union européenne « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen. »

² « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

commission des affaires européennes (comptes-rendus des réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) ; Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne ou du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC) d'Europol). À titre d'exemple, sur la session 2024-2025, on peut citer les communications faisant le bilan des déplacements de délégations de la commission à Chypre (17 décembre 2024) et en Estonie (9 avril 2025).

En complément, des communications « cycliques » établissent, souvent pour le semestre écoulé, un **bilan de l'activité des délégations du Sénat siégeant dans les assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe (APCE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE)**. Ces communications ont acquis une importance supplémentaire depuis le déclenchement de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine et les risques géopolitiques croissants pesant sur l'Union européenne, car elles témoignent de l'intensité du dialogue politique précieux qui est mené par le Sénat avec les assemblées des pays tiers partenaires de l'Europe géographique (États membres de l'Espace économique européen¹ ; pays développant une relation bilatérale spécifique avec l'Union européenne² ; pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne³...), au sein des enceintes interparlementaires évoquées.

Communications présentées devant la commission des affaires européennes du Sénat du 1^{er} octobre 2024 au 30 septembre 2025

Date et objet de la communication	Rapporteurs de la commission des affaires européennes
« La coopération et l'intégration régionale outre-mer - bassin Océan Indien » - Enjeux européens du rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer (6 novembre 2024)	<i>Présentation de la communication par Mme Micheline Jacques et M. Georges Patient, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer</i>
Compte rendu de la LXXII ^e réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) (6 novembre 2024)	M. Jean-François Rapin

¹ Islande ; Liechtenstein ; Norvège.

² Royaume-Uni ; Suisse.

³ Candidatures déposées ou officielles : Albanie ; Bosnie-Herzégovine ; Géorgie ; Kosovo ; Macédoine du Nord ; Moldavie ; Monténégro ; Serbie ; Turquie ; Ukraine.

Date et objet de la communication	Rapporteurs de la commission des affaires européennes
Régime de protection du loup (13 novembre 2024)	M. Cyril Pellevat
Projet de loi de finances et perspectives budgétaires de l'Union européenne (13 novembre 2024)	Mme Florence Blatrix-Contat Mme Christine Lavarde
Élections en Géorgie et en Moldavie (27 novembre 2024)	M. Pascal Allizard Mme Gisèle Jourda
Présentation du rapport d'information « Législation européenne : peut mieux faire » (dérive normative de l'Union européenne) (4 décembre 2024)	M. Didier Marie Mme Catherine Morin-Desailly M. Jean-François Rapin
Proposition de directive « stages » (5 décembre 2024)	M. Didier Marie M. Louis Vogel
Bilan semestriel de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) (11 décembre 2024)	M. Pascal Allizard
Relations Union européenne-Suisse (11 décembre 2024)	Mme Florence Blatrix-Contat M. Cyril Pellevat
Compte-rendu du déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes à Chypre, du 17 au 19 novembre 2024 (17 décembre 2024)	M. Jean-François Rapin
Situation politique en Géorgie (5 février 2025)	M. Claude Kern

Date et objet de la communication	Rapporteurs de la commission des affaires européennes
Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (DDADUE) (13 février 2025)	M. Jean-François Rapin
Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité (13 février 2025)	M. Jean-François Rapin
Réforme du Règlement du Sénat concernant l'examen des questions européennes (6 mars 2025)	M. Jean-François Rapin
Réunion du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC) de Varsovie, des 23-24 février 2025 (6 mars 2025)	M. Jean-François Rapin
Bilan semestriel de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) (2 avril 2025)	M. Pascal Allizard
Compte-rendu du déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Estonie, les 24 et 25 mars 2025 (9 avril 2025)	Mme Florence Blatrix-Contat M. Claude Kern
Bilan des positions européennes du Sénat adoptées en 2024-2025 (14 mai 2025)	M. Jean-François Rapin
Règlement européen « Action de sécurité pour l'Europe » (SAFE) (27 mai 2025)	M. François Bonneau Mme Gisèle Jourda M. Dominique de Legge

Date et objet de la communication	Rapporteurs de la commission des affaires européennes
Bilan des déplacements effectués par la commission des affaires européennes au mois de mai 2025 (11 juin 2025)	M. Jean-François Rapin
Compte rendu de la LXXIIIème réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) (11 juin 2025)	M. Jean-François Rapin
Modification du statut de protection du loup (12 juin 2025)	M. Cyril Pellevat
Bilan et perspectives de la réglementation européenne sur les médicaments critiques (2 juillet 2025)	Mme Cathy Apourceau-Poly Mme Pascale Gruny M. Bernard Jomier
Révision des directives CSRD/CS3D (3 juillet 2025)	M. Jacques Fernique Mme Christine Lavarde M. Didier Marie

II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT SONT MAJORITAIREMENT PRISES EN CONSIDÉRATION DANS LES DÉBATS EUROPÉENS

Les développements qui suivent, présentent, d'un point de vue statistique et procédural, les suites données aux résolutions européennes adoptées par le Sénat, **entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025.**

A. RAPPEL SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Par une résolution européenne, le Sénat prend position sur un texte à **l'intention du Gouvernement**, en lui indiquant des **objectifs à poursuivre pour la négociation** au sein du Conseil de l'Union européenne.

L'article 88-4 de la Constitution permet au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, de voter des résolutions sur les textes européens avant qu'ils ne soient adoptés par les institutions européennes et deviennent des directives, des règlements ou des décisions de l'Union européenne.

À cet effet, le Gouvernement doit soumettre au Sénat tous les projets d'acte de l'Union européenne, dès leur transmission au Conseil. Mais le Sénat peut également, de sa propre initiative, et depuis la révision constitutionnelle de 2008, se saisir de « tout document émanant d'une institution de l'Union », par exemple un rapport, un livre vert ou un document préparatoire.

La commission des affaires européennes est chargée d'examiner systématiquement les projets d'acte de l'Union européenne soumis au Sénat par le Gouvernement afin de déterminer ceux d'entre eux qui ont un enjeu important et soulèvent d'éventuelles difficultés. Elle peut prendre l'initiative d'une résolution européenne, qui peut alors être soumise à l'approbation de la commission compétente au fond, ou de la séance plénière du Sénat.

Cette procédure a été révisée début 2025. En effet, déposée au Sénat le 12 février 2025, la proposition de résolution n° 332 tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification, déposée par le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, et la présidente de la délégation du Bureau du Sénat en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, Mme Sylvie Vermeillet, a été adoptée par le Sénat le 8 avril 2025. **Le Conseil Constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions relatives aux propositions de résolutions européennes dans sa décision n° 2025-880 DC du 7 mai 2025.**

Ce révision du Règlement du Sénat a procédé à une réforme de la procédure d'adoption des propositions de résolutions européennes (PPRE), auparavant complexe et peu lisible.

À cette fin, **elle a notamment clarifié les procédures applicables, en les distinguant en fonction de l'auteur de la PPRE** (commission des affaires européennes¹, commission permanente², sénateur). Elle a également **mis fin à l'obligation d'examen par la commission des affaires européennes de toute PPRE déposée par un sénateur dans un délai d'un mois, sauf demande d'un président de groupe politique ou de commission** (voir le détail de cette modification p. 21).

LA RÉSERVE D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

Afin de garantir la possibilité de **prendre en compte les résolutions des assemblées**, des circulaires du Premier ministre³ ont mis en place une « **réserve d'examen parlementaire** ».

Ce mécanisme assure au Sénat (comme à l'Assemblée nationale) un **déla****i de huit semaines** pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet d'acte législatif européen. Lorsqu'une telle volonté s'est clairement manifestée, le Gouvernement doit éviter de prendre une position définitive au Conseil et, si nécessaire, doit proposer un report du vote du Conseil pour que la résolution puisse être prise en compte.

Plusieurs catégories de textes spécifiques, comme les nominations, les virements ou les (nombreux) textes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) font l'objet d'une procédure plus rapide, limitée à un délai de 72 heures après leur dépôt. A défaut de réponse expresse, ce qui est en pratique, la réserve d'examen des textes relevant de ces catégories est considérée comme levée.

¹ La résolution adoptée par le Sénat affirme explicitement que la commission des affaires européennes peut déposer une proposition de résolution européenne sur tout texte européen mentionné à l'article 88-4 de la Constitution, à l'exception de ceux pour lesquels une commission permanente s'est préalablement saisie dans les conditions mentionnées à l'article 73 quinquies A nouveau du Règlement du Sénat. Cette proposition de résolution européenne est ensuite envoyée à la commission permanente compétente pour examen. Si cette dernière n'est pas intervenue dans le délai d'un mois, le texte de la commission des affaires européennes devient résolution du Sénat. Si une proposition de résolution européenne est bien adoptée par la commission permanente, elle peut être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique du Sénat à la demande du Président du Sénat, du Gouvernement, d'un président de groupe, du président d'une commission permanente ou du président de la commission des affaires européennes

² Dans le cadre de la réforme, il est précisé clairement qu'une commission permanente peut déclarer vouloir se saisir d'un projet ou d'une proposition d'acte européen soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, dans les quinze jours suivant la diffusion de cet acte par la commission des affaires européennes. Elle dispose alors d'un mois pour déposer une proposition de résolution européenne sur ce texte (article 73 quinquies A nouveau du Règlement du Sénat).

³ Cette réserve d'examen parlementaire, introduite dans une circulaire en 1994, a été confirmée par la circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen.

Les délais d'examen des textes PESC, notamment en matière de sanctions, sont toutefois souvent beaucoup plus réduits (moins de 24 heures, voire quelques heures seulement dans certaines procédures particulièrement sensibles), ce qui impose une coordination plus étroite que par le passé, en amont de la transmission formelle des textes soumis au Coreper, entre la commission des affaires européennes et la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, afin de permettre au Parlement d'exercer pleinement ses prérogatives.

B. QUELQUES STATISTIQUES SUR LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES LORS DE LA SESSION PARLEMENTAIRE 2024-2025

Sur la période allant du 1^{er} octobre 2024 au 30 septembre 2025, la commission des affaires européennes a reçu **913 textes européens et en a traité 779**. Parmi les textes traités, 356 (45,6 % de ces textes, et 32 % de moins qu'en 2023-2024) relevaient d'une procédure de levée automatique de la réserve parlementaire, dans les 72 heures de son dépôt, sauf décision de la commission de les examiner. Par ailleurs, 423 textes (soit 54,3 %) se situaient en dehors de cette procédure, dont **163 textes** (soit 20,9 % du total des textes traités et 38,5 % des textes non concernés par la levée de réserve) ont été soit examinés en commission, soit traités en procédure écrite.

Ces différents chiffres sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Textes reçus sur la session 2024-2025 **913¹**

Textes traités sur la session 2024-2025 **779**

Procédure 72 h	Nominations	123
	PESC	206
	Virements	17
	TVA	4
	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	6
		356
Levée tacite hors PESC		260
Procédures écrites / textes examinés en commission		163
		423

¹ Un flux exceptionnel de 134 nouveaux textes a été enregistré par la commission des affaires européennes du Sénat au cours du mois de septembre 2025, ce qui a contraint cette dernière à ne les traiter qu'en octobre 2025 : ils seront donc comptabilisés, en tant que textes traités par la commission, dans son prochain rapport sur le suivi de ses résolutions, qui sera relatif aux résolutions adoptées sur la session parlementaire 2025-2026.

Au cours de cette période, le Sénat a examiné et adopté **16 résolutions européennes (contre 11 sur la même période l'année dernière¹)**.

Il faut souligner que les prises de position européennes du Sénat ont été suivies à plus de 68 % par l'Union européenne. Ce taux de reprise est supérieur à celui de la session précédente (qui était de 54,5 % sur la session 2023-2024). En effet, dans un certain nombre de secteurs, les priorités du Sénat et celles de la Commission européenne sont convergentes (trafic spatial ; ETI ; protection des mineurs en ligne...).

A contrario, l'opposition du Sénat à certaines réformes européennes résulte de la présentation, assumée par la Commission européenne, d'options difficilement compatibles avec ses propres positions (politique agricole commune), ou d'une plus grande frilosité des acteurs européens dans certains secteurs (régulation des grandes entreprises numériques et instauration d'une vraie filière industrielle au nom de la souveraineté numérique ; création d'un fichier européen des comptes bancaires), ou encore du contexte géopolitique international (droits fondamentaux des femmes afghanes).

Sur le plus long terme, cette amélioration du taux de reprise des positions du Sénat met fin à une baisse continue depuis 2020 (54,5 % en 2024 ; 61,1 % en 2023 ; 64,7 % en 2022 ; 66,5 % en 2021 ; 83 % en 2020).

Il convient en effet de prendre en considération plusieurs tendances lourdes qui doivent amener les parlements nationaux des États membres, dans la diversité de leurs pratiques, à revoir leurs modalités d'action et à renforcer leur coopération au cours des négociations européennes. **Ceci constitue un axe majeur de l'action de la commission des affaires européennes, qui a veillé à accroître ses échanges avec les commissions des affaires européennes des autres parlements nationaux.**

Parmi les éléments à prendre en compte, on peut citer :

- la volonté conjointe de la Commission européenne et du Conseil de permettre à l'Union européenne d'agir dans certains secteurs en s'appuyant sur des bases juridiques fragiles, à rebours de la lettre des traités (*cf.* défense ; logement), ce qui implique une vigilance accrue des parlements nationaux dans ces matières et dans certains cas une plus grande anticipation, comme l'a fait le Sénat s'agissant du dossier du logement au cours de la session 2025-2026 ;

- le recours croissants à règlements, d'effet direct et immédiatement applicables, plutôt qu'à des directives, qui restreignent les marges de manœuvre des parlements nationaux dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne : la nécessité d'intervenir au bon moment au cours des négociations n'est en est donc que plus grande.

¹ Le détail de la procédure d'adoption de ces résolutions européennes est rappelé en annexe du présent rapport.

- la **multiplication du recours à des procédures d'urgence** pour adopter les projets d'actes législatifs européens, qui a conduit à des tensions inter-institutionnelles avec le Parlement européen, mais qui représente aussi une contrainte particulièrement forte pour les parlements nationaux, qui ne disposent pas tous des moyens et de l'expertise nécessaires pour examiner un nombre croissant de réformes européennes dans des délais contraints.

La commission des affaires européennes du Sénat a émis, à plusieurs reprises, des propositions pour mieux coopérer avec les autres parlements nationaux et pour renforcer leur rôle de contrôle des nouvelles directives et des nouveaux règlements, qui est essentiel au bon fonctionnement démocratique de l'Union européenne (cf. partie IV).

**Liste des résolutions européennes adoptées par le Sénat entre
le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025**

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Mesures contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan (Résolution n° 27 du Sénat du 25 novembre 2024)	Mme Audrey Linkenheld Mme Elsa Schalck
Universités européennes (Résolution n° 26 du Sénat du 22 novembre 2024)	Mme Karine Daniel M. Ronan Le Gleut
Révision de la législation pharmaceutique européenne (Résolution n° 30 du Sénat du 29 novembre 2024)	Mme Cathy Apourceau-Poly Mme Pascale Gruny M. Bernard Jomier
Cotisations des travailleurs frontaliers pour les prestations chômage (Résolution n° 36 du Sénat du 17 janvier 2025)	Mme Florence Blatrix-Contat M. Cyril Pellevat
Gestion du trafic spatial et espace « vert » (Résolution n° 37 du Sénat du 21 janvier 2025)	M. Jean-François Rapin Mme Gisèle Jourda

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Établissement du programme pour l'industrie européenne de défense (EPID) (Résolution n° 33 du Sénat du 30 décembre 2024)	M. François Bonneau M. Dominique de Legge Mme Gisèle Jourda
Avenir de la politique agricole commune (PAC) (Résolution n° 38 du Sénat du 21 janvier 2025)	Mme Cathy Apourceau-Poly Mme Pascale Gruny M. Bernard Jomier
Réduction de la pollution par les microplastiques (Résolution n° 70 du Sénat du 10 mars 2025)	Mme Marta de Cidrac M. Michael Weber
Intégration des régions ultrapériphériques de l'Union européenne (Résolution n° 90 du Sénat du 24 mars 2025)	M. Jean-François Rapin M. Georges Patient
Reconnaissance par l'Union européenne des entreprises de taille intermédiaire (Résolution n° 69 du Sénat du 10 mars 2025)	M. Vincent Louault M. Michael Weber
Autorisation de la circulation routière des « mégacamions » (Résolution n° 79 du Sénat du 17 mars 2025)	M. Jacques Fernique Mme Pascale Gruny
Souveraineté numérique européenne (Résolution n° 106 du Sénat du 18 avril 2025)	Mme Florence Blatrix-Contat Mme Catherine Morin-Desailly
Programme de travail de la Commission européenne pour 2025 (Résolution n° 107 du Sénat du 28 avril 2025)	M. Didier Marie M. Jean-François Rapin

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Innovation dans le domaine des ARN extracellulaires (Résolution n° 113 du Sénat du 6 mai 2025)	M. Bernard Jomier M. Jean-François Rapin
Protection des mineurs en ligne (Résolution n° 176 du Sénat du 8 août 2025)	Mme Brigitte Dévesa

Sur les 16 textes adoptés :

- 7 sont issus d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes (universités européennes ; révision de la législation pharmaceutique ; demande d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et relative au développement d'un espace « vert » ; programme pour l'industrie européenne de défense ; réduction de la pollution par les microplastiques ; « mégacamions » ; programme de travail de la Commission européenne pour 2025) **et 9 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs :**

- demande de mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan (M. Pascal Allizard et plusieurs de ses collègues) ;

- réforme de la perception des cotisations des travailleurs frontaliers pour les prestations chômage (M. Cyril Pellevat et plusieurs de ses collègues) ;

- avenir de la politique agricole commune (PAC) (sénateurs membres du groupe PAC : MM. Jean-François Rapin, Henri Cabanel, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Mme Karine Daniel, MM. Laurent Duplomb et Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Vincent Louault, Franck Menonville, Louis-Jean de Nicolaÿ et Olivier Rietmann) ;

- création d'un fichier européen des comptes bancaires (Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues) ;

- intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne (Mme Micheline Jacques, MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient) ;

- reconnaissance par l'Union européenne de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) (MM. Olivier Rietmann et Jean-François Rapin) ;

- souveraineté numérique européenne (M. Didier Marie et plusieurs de ses collègues) ;

- promotion de la recherche dans le domaine des ARN extracellulaires (Mme Vanina Paoli-Gagin) ;

- protection des mineurs en ligne (Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues).

Ces 9 propositions ont été analysées par la commission des affaires européennes, ont donné lieu à un rapport législatif analysant leur contenu et, le cas échéant, à l'adoption d'amendements.

Ce nombre de PPRE déposées par des sénateurs à titre individuel est plus élevé que celui constaté lors des sessions antérieures (6 sur la session 2022-2023 et 3 sur la session 2023-2024). Il témoigne de la volonté croissante de l'ensemble des organes du Sénat (rapporteurs des commissions législatives ; groupes politiques ; délégations sénatoriales ; groupes de travail...) de s'exprimer sur les enjeux européens, en raison de leur influence déterminante sur les politiques nationales dans de très nombreux domaines (énergie ; défense ; immigration ; transports ; agriculture et alimentation...).

Jusqu'à la réforme du Règlement du Sénat adoptée le 8 avril 2025¹, la commission des affaires européennes était obligée de les examiner dans un délai contraint (un mois). Ce faisant, l'ordre du jour de la commission était en partie « détourné » vers ces initiatives, au détriment des priorités politiques dégagées par le bureau de la commission, certaines initiatives relevant en outre davantage du cadre des résolutions prévues à l'article 34-1 du Règlement du Sénat que de celui des propositions de résolutions européennes.

Depuis cette réforme, **les propositions de résolutions européennes déposées par les sénateurs à titre individuel ne sont désormais plus automatiquement examinées par la commission des affaires européennes.** En outre, le délai d'un mois précédemment en vigueur pour leur examen ne s'applique plus, sauf si un président de groupe politique ou de commission demande cet examen.

Il faut enfin relever, qu'au cours de la session 2024-2025, huit **propositions de résolution européennes adoptées par le Sénat ont également fait l'objet d'un avis politique** que la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique ainsi qu'au Parlement européen. Cette « double adoption » simultanée d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique, le plus souvent dans les mêmes termes, sur un même dossier, permet en effet une plus large diffusion des priorités européennes du Sénat, et amènent le Gouvernement mais aussi la Commission européenne à devoir répondre systématiquement au Sénat sur la reprise de ses propositions dans les négociations européennes. Ces avis politiques contribuent également à l'information des députés européens.

¹ Cette proposition de résolution, déposée par le Président du Sénat et Mme Sylvie Vermeillet, avait été enregistrée à la Présidence du Sénat, le 12 février 2025.

C. LES SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT

Le présent rapport d'information illustre l'impact des résolutions européennes du Sénat sur les négociations conduisant à l'élaboration de la législation européenne, qui, du fait de l'applicabilité directe des règlements et de la transposition des directives, a des incidences évidentes sur la législation française.

Les suites données aux résolutions européennes votées par le Sénat ne sont **pas encore nécessairement toutes connues à ce jour**, dès lors que l'état d'avancement des négociations varie d'un dossier à l'autre.

Surtout, les résolutions du Sénat peuvent connaître des suites d'autant plus favorables qu'elles sont mises en avant et soutenues par le Gouvernement au cours des négociations au Conseil.

Enfin, les suites données **s'apprécient différemment selon le texte de la résolution elle-même** qui peut porter sur un sujet plus ou moins circonscrit et sur un projet d'acte de nature législative ou non. Ainsi, certaines résolutions poursuivent un dessein plus général, par exemple lorsqu'il s'agit d'exprimer une position de principe du Sénat dans un débat public. Il est dès lors logique que l'information sur leur suivi revête une dimension moins opérationnelle.

En tout état de cause, de manière à formaliser ce suivi des positions exprimées par le Sénat sur chaque dossier, **le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) établit une « fiche de suivi », en principe pour chaque résolution adoptée par le Sénat, qu'il adresse à la commission des affaires européennes.**

En pratique, pour les résolutions de la session 2024-2025, le SGAE a transmis **14 fiches de suivi pour seize résolutions européennes adoptées, ce qui est satisfaisant, la qualité des réponses apportées devant en outre être relevée.**

Une résolution européenne était en effet relative à des enjeux diplomatiques dans des pays tiers, qui ne sont pas suivis par le SGAE mais directement par la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (résolution européenne relative aux droits fondamentaux des femmes afghanes).

Quant à la résolution européenne relative au programme de travail de la Commission européenne pour 2025, plusieurs des textes couverts par cette résolution l'étaient déjà par des fiches de suivi sectorielles ainsi que par le dossier d'information transmis par le SGAE à l'occasion de chaque nouvelle présidence du Conseil de l'Union européenne.

D'une façon quelque peu schématique, en fonction des informations recueillies auprès du SGAE, il est possible de **classer** les résolutions européennes du Sénat **en trois catégories, en fonction des suites qu'elles ont reçues** : une prise en compte complète, ou presque complète, une mise en œuvre partielle et une absence totale de suites.

1. Les suites variables des résolutions européennes adoptées au cours des sessions précédentes

Deux résolutions européennes du Sénat, respectivement adoptées en 2022-2023 (résolution européenne n° 77 (2022-2023) et en 2023-2024 (résolution européenne n° 90 (2023-2024) sur la prévention et la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, en date du 18 mars 2024), qui n'avaient pas été suivies d'effet, faute pour les institutions européennes d'avoir achevé les négociations, ont connu des suites variables.

a) La résolution européenne du Sénat n° 90 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne

Cette résolution, issue d'un long travail d'auditions des rapporteurs de la commission des affaires européennes (les sénateurs Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie), a été définitivement adoptée le 18 mars 2024.

La résolution européenne du Sénat concerne trois textes déposés tardivement par la Commission européenne « von der Leyen I », alors « sous pression » sur les sujets de probité et d'éthique, alors que les institutions européennes étaient particulièrement observées sur ce sujet, à la suite du scandale du « Qatargate » ayant touché le Parlement européen, de plusieurs enquêtes de la Médiatrice de l'Union européenne sur le manque de transparence de la Commission, et des analyses d'Europol, l'agence européenne de coopération policière, sur l'ampleur de la corruption dans l'Union européenne¹.

Ces textes couvrant la prévention et la lutte contre la corruption européenne sont : une proposition de directive actualisant la définition des infractions liées à la corruption et renforçant leur sanction² ; une communication de la Commission européenne proposant d'instaurer un organisme éthique commun aux institutions européennes pour établir des lignes directrices minimales communes et échanger de bonnes pratiques³ ; et une proposition de directive établissant des exigences harmonisées de transparence de l'activité des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers⁴.

¹ Selon Europol en effet, le produit de l'activité de la criminalité organisée dans l'Union européenne est estimé à 110 milliards d'euros. 70 % de ces réseaux criminels usent du blanchiment et 60 % d'entre eux, de la corruption.

² Proposition COM(2023) 234 final.

³ Communication COM(2023) 311 final.

⁴ Proposition de directive COM(2023) 637 final.

Dans sa résolution européenne, le Sénat a d'abord constaté la prise de conscience européenne sur la nécessité de lutter plus efficacement contre la corruption mais a déploré l'absence d'analyse d'impact. Il a aussi pris acte de la justification de la Commission européenne, qui expliquait que sa proposition de directive contre la corruption « intègr[ait] essentiellement des obligations et des normes internationales, en laissant peu de place à des solutions alternatives », mais n'a pas considéré cet argument déterminant pour l'autoriser à déroger à une obligation générale de transparence sur les motifs, bases juridiques et objectifs des réformes qu'elle propose, en particulier lorsqu'elles ont un impact sur la vie démocratique.

De là, en dépit des deux observations sur la nécessité du respect du principe « *non bis in idem* »¹ et sur la longueur -jugée excessive- des délais de prescription envisagés par rapport à ceux en vigueur en droit français, la résolution européenne du Sénat a affirmé que la prévention et la lutte contre la corruption devaient être des priorités politiques constantes pour les États membres comme pour les institutions européennes, et a approuvé l'économie générale de la proposition de directive (application de la directive tant au secteur privé qu'au secteur public ; actualisation de la définition des infractions, en particulier avec l'insertion du trafic d'influence ; quantum des peines ; nécessité de ressources suffisantes pour les services d'enquête ; clause de revoyure...).

Après avoir été adoptée, et modifiée, par le Parlement européen (vote en commission LIBE, le 30 janvier 2024) et par le Conseil (14 juin 2024), la proposition de directive - dont les négociations ont été ralenties par le renouvellement des institutions de l'Union européenne - a été définitivement adoptée en trilogue, le 2 décembre 2025.

Le texte final correspond aux orientations du Sénat en posant des règles minimales de prévention et de lutte contre la corruption au niveau européen ainsi qu'une définition harmonisée des infractions liées à la corruption, en prévoyant un minimum de 3 à 5 d'emprisonnement pour les personnes condamnées, en fonction de l'infraction, en instaurant une responsabilité pénale des personnes morales (avec des amendes pouvant s'élever jusqu'à 3 % à 5 % de son chiffre d'affaires mondial total ou de 20 à 40 millions d'euros). La réforme permet aussi, dans certains cas strictement définis, aux autorités judiciaires d'un État membre d'étendre leur compétence pour poursuivre les infractions liées à la corruption en dehors du territoire de cet État². Enfin, elle met en place un certain nombre de mesures préventives (exigence d'une autorité nationale dédiée ; réalisation d'évaluations régulières

¹ Selon ce principe, une personne ne peut être poursuivie deux fois pour le même fait.

² L'auteur de l'infraction a sa résidence habituelle sur son territoire ; l'infraction est commise à l'encontre d'un de ses ressortissants ou résidents habituels ; l'infraction est commise pour le compte d'une personne morale, soit, établie sur son territoire, soit, en ce qui concerne son activité réalisée sur son territoire.

au regard du risque de corruption dans les secteurs vulnérables ; protection des « repentis »).

La résolution européenne du Sénat a, en complément, aussi appelé au renforcement de la coopération opérationnelle au niveau européen (appui à « l’alliance des ports européens »¹, au rôle de soutien d’Europol contre la criminalité économique et financière ; approbation de la modernisation du cadre normatif européen contre le blanchiment et demande de soutien accru aux actions du Parquet européen pour poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l’Union européenne...).

Sur le second projet d’acte législatif, à savoir **la proposition de directive sur la transparence de l’activités des représentants d’intérêts agissant pour le compte de pays tiers, il faut constater que la situation actuelle est étonnante.** En effet, ce texte avait été présenté comme une priorité par la Commission européenne mais force est de constater que **les négociations avancent lentement, l’ambition paraissant limitée.**

Dans sa résolution européenne, **le Sénat** a approuvé le principe du registre commun de transparence, mis en place en 2021 pour enregistrer les lobbyistes souhaitant prendre contact avec les institutions européennes, ainsi que le principe du renforcement du cadre normatif européen.

En revanche, il estimait et estime toujours que **l’adoption d’un texte spécifique aux seuls représentants d’intérêts agissant pour le compte de pays tiers « manquera sa cible »**, faute de tenir compte de la réalité (en effet, les intéressés exercent aussi des activités de représentation d’intérêts européens, qui ne sont pas couverts par le texte), et instaurera une distorsion juridique. **Le Sénat s’est aussi opposé à la base juridique choisie** (l’article 114 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), relatif au marché intérieur). Il a également exprimé ses **fortes réserves sur la nature du texte**, qui tend à uniformiser les procédures nationales au lieu de les harmoniser et de s’inspirer des législations nationales efficaces. Il a également **refusé les restrictions d’information imposées aux autorités nationales de contrôle**, qui paraissent contraires à l’objectif de transparence poursuivi, ainsi que la possibilité, pour la Commission, de compléter le dispositif par des actes délégués, et le pouvoir de coordination qui serait conféré à la Commission européenne, alors même que les institutions européennes ont été « omises » du champ d’application du texte. Voilà pourquoi le Sénat demandait leur insertion explicite dans ce champ d’application. Enfin, le Sénat a rappelé **que la France devait pouvoir invoquer des motifs de sécurité nationale ou de défense nationale** pour reconnaître ou refuser un représentant d’intérêts.

¹ Cette alliance, fondée sur un partenariat entre les services de police et de douane, les acteurs privés des « métiers du port » et des agences européennes Europol et Eurojust, vise à éradiquer la corruption liée au narcotrafic dans les enceintes des grands ports européens (Rotterdam, Anvers, Hambourg, Le Havre...).

Malheureusement, en l'état des négociations, il n'a pas été suivi. Seul le Parlement européen a exprimé sa position (le 27 novembre 2025). Cette dernière vise à distinguer strictement les activités de « représentation d'intérêts » des fonctions officielles gouvernementales, des services médiatiques, des conseils juridiques et de recherche universitaire. Elle veille aussi à ce que la mise en œuvre de la réforme ne permette pas à certains gouvernements de pénaliser certaines associations au titre de législations sur les « agents étrangers » et de restreindre l'engagement civique.

Enfin, le grand échec des institutions européennes - assumé par elles - est la création d'un organisme d'éthique compétent auprès des institutions européennes. Sur ce dossier essentiel, le Sénat n'a pas du tout été entendu par la Commission européenne. En effet, loin de « l'organisme d'éthique » de l'Union européenne, qui a été mis en place, et qui se contente de constituer un forum entre certaines institutions européennes sur les sujets éthiques¹, dont le secrétariat est assuré par elles sous la direction de la Commission et qui est dépendant des moyens de cette dernière, le « comité d'éthique » de l'Union européenne proposé par la résolution européenne du Sénat tend à instituer une véritable culture de la transparence européenne.

Dans le dispositif du Sénat, ce comité serait en effet accompagné par la mise en place d'un système de déclaration d'intérêts et de patrimoine obligatoire pour tous les représentants des institutions européennes et pour leurs cadres administratifs. Le comité, tel qu'envisagé, serait composé de membres indépendants, doté de pouvoirs d'enquête, et contrôlerait ces déclarations comme le fait, en France, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il assurerait aussi le suivi des mobilités des personnes précitées pour éviter le « pantouflage » ainsi que le secrétariat du registre commun de transparence, et serait chargé de rédiger, une fois par an, un rapport sur le suivi de l'État de droit dans les institutions européennes qui compléterait utilement celui de la Commission européenne sur la situation dans les États membres.

¹ Neuf institutions européennes doivent y participer : Commission européenne ; Parlement européen ; Conseil de l'Union européenne (sur la base du volontariat en raison de la primauté des règles éthiques nationales pour les délégations des États membres), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Banque centrale européenne (BCE), la Cour des comptes de l'Union européenne, le Comité économique et social européen et le Comité des régions.

b) *La résolution européenne du Sénat n° 77 sur la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants*

Une autre résolution européenne tarde à être pleinement prise en compte, compte tenu de la longueur des négociations : il s'agit de la résolution européenne n° 77 sur la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants¹. On notera toutefois que les trilogues désormais engagés laissent entrevoir des aspects positifs sur certaines positions défendues par le Sénat.

Comme l'avait déjà relevé le précédent rapport d'information sur le suivi des résolutions européennes du Sénat sur la session 2023-2024, **le fait que les négociations traînent en longueur est paradoxal**, alors que la protection de l'enfance est un impératif proclamé par la Charte européenne des droits fondamentaux et que la proposition de règlement précitée avait été érigée en « priorité politique » par la Commission européenne lors de sa présentation.

En effet, présentée le 11 mai 2022 par la Commission européenne, cette proposition a d'abord établi un constat sans appel sur la prolifération de contenus en ligne relatifs à des abus sexuels sur des enfants, liée au développement d'Internet et accentuée par la période de confinement due à la pandémie de covid-19². **L'Union européenne occupe ainsi la place peu enviable de premier « hôte » de contenus à caractère pédopornographique dans le monde**³.

Les principales dispositions de la proposition ont pris acte de l'échec des dispositifs en place autorisant les fournisseurs de services en ligne à mettre en place des démarches volontaires de détection et de blocage des contenus pédopornographiques⁴. **Le texte initial imposait en conséquence une évaluation des risques et des mesures d'atténuation des risques** aux fournisseurs de services d'hébergement et de services de communications interpersonnelles, ainsi que des **obligations de signalement, de détection, de retrait ou de blocage des contenus pédopornographiques sur injonction d'autorités nationales compétentes**.

La proposition prévoit aussi la création d'un centre de l'Union européenne dédié à la prévention et à la lutte contre les abus sexuels sur

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants - COM(2022) 209 final.

² Les abus sexuels sur les enfants ont alors bondi de 64% selon la fondation Internet watch.

³ Selon la Commission européenne, le nombre de ces abus sexuels en ligne commis dans l'Union européenne sont ainsi passés de 23 000 en 2010 à 725 000 en 2019.

⁴ Ces démarches ont été autorisées par le règlement (UE) 2021/1232 du Parlement européen et du Conseil du 14 juillet 2021 relatif à une dérogation temporaire à certaines dispositions 2002/58/CE en ce qui concerne l'utilisation des technologies par les fournisseurs de communications interpersonnelles 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.

mineurs, qui recevrait les signalements, servirait d'intermédiaire entre les fournisseurs et les autorités compétentes des États membres.

Par la suite, la publication de plusieurs avis critiques (avis conjoint du Bureau européen de la protection des données et du Contrôleur européen de la protection des données¹ ; avis du service juridique du Conseil) ont souligné le caractère disproportionné de certaines dispositions.

La résolution européenne n° 77 du Sénat, adoptée en commission des affaires européennes le 15 février 2023 sur le rapport des sénateurs Ludovic Haye, Catherine Morin-Desailly et André Reichardt, et devenue définitive le 20 mars 2023, **a rappelé que la lutte contre les abus sexuels sur les enfants devait être une priorité de tous les instants pour l'Union européenne et a approuvé le principe d'obligations de résultats imposées aux fournisseurs.**

Elle a toutefois demandé la mise en place d'un dispositif d'injonctions de détection envisagé efficace sans impliquer ni une surveillance généralisée et permanente des communications (messages électroniques, conversations téléphoniques...) ni une remise en cause systématique du chiffrement, qui est nécessaire à la confidentialité des communications dans certains cas spécifiques. En conséquence, elle a soutenu les injonctions de détection et de retrait sur des contenus identifiés mais a rejeté la recherche indifférenciée de contenus pédopornographiques et de « pédopiégeage ». Elle a aussi constaté que les technologies mises en avant par la Commission européenne pour cette détection n'étaient – en l'état – **pas fiables**, entraînant un nombre trop élevé de « faux positifs »².

Elle a refusé la création d'un nouveau centre de l'Union européenne (faible valeur ajoutée, missions en majorité déjà assurées par Europol et dépendance humaine et logistique à son égard, coût de fonctionnement³), **demandant plutôt la confirmation d'Europol comme pôle principal de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants.**

¹ Avis conjoint 4/2022 du 28 juillet 2022, qui souligne que la proposition soulève de « graves préoccupations quant à la proportionnalité de l'ingérence envisagée et des limitations à la protection des droits fondamentaux, au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. »

² Selon la Commission européenne, les techniques de détection utilisant l'intelligence artificielle sont fiables à 80 % (ce qui induit un pourcentage d'erreurs élevé à 20%). Pour les experts français, ce taux de fiabilité varie plutôt entre 50 et 70 %.

³ La position intermédiaire du centre entre fournisseurs et autorités compétentes aurait pour conséquence de ralentir les suites des signalements transmis. Le centre serait dans les faits installé aux côtés des locaux d'Europol (à La Haye) et devrait bénéficier de ses ressources humaines et matérielles. Son organigramme complexe n'augurerait pas d'une grande efficacité opérationnelle. Et il devrait bénéficier d'un budget annuel de plus de 28 millions d'euros à échéance 2030.

Elle a enfin incité les négociateurs européens à prévoir une obligation de déréférencement des contenus pédopornographiques (solution déjà en vigueur en France), à valoriser l'expérience française réussie de la plateforme PHAROS¹ et à instaurer des mesures interdisant l'accès des mineurs aux contenus pornographiques (activation par défaut des dispositifs de contrôle parental sur les téléphones des mineurs ; instauration de dispositifs de vérification de l'âge des utilisateurs pour l'accès à certains sites ; campagnes de « *name and shame* » à l'encontre des fournisseurs récalcitrants...).

Mais au niveau européen, **le dossier s'est enlisé.**

De ce fait, la Commission européenne a été contrainte de présenter une proposition de prolongation provisoire du dispositif « temporaire » posé par le règlement (UE) 2021/1232². Mais cette prolongation est arrivée à échéance, le 3 avril 2026, du fait de l'échec des trilogues à ce sujet³. Malgré l'engagement pris publiquement par plusieurs plateformes numériques à poursuivre la détection volontaire des contenus pédopornographiques en ligne (qui ne semble possible qu'avec le consentement de leurs utilisateurs), il s'agit bien d'un « coupe d'arrêt » à la lutte contre ces derniers.

Sur la proposition de règlement « pérenne », **le Parlement européen est parvenu difficilement à adopter une position prudente**, le 14 novembre 2023⁴.

Pendant de longs mois, il n'en a pas été de même au Conseil où, malgré les efforts des présidences semestrielles successives pour proposer de nouveaux compromis, aucune majorité n'a pu se dégager à ce jour pour l'adoption de la réforme, en particulier, en raison d'antagonismes forts sur

¹ Créée en 2009, la plateforme PHAROS (pour Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements) reçoit des signalements concernant les contenus illégaux sur Internet, qui peuvent émaner de tout citoyen. Elle sert de relais pour demander, après évaluation du bien-fondé de cette demande, le retrait de ces contenus aux hébergeurs de services en ligne concernés. Par défaut, PHAROS dispose d'une injonction de retrait à l'égard des contenus pédopornographiques et terroristes. Le retrait ou, à défaut, le blocage d'accès, intervient alors dans les 24 heures (article 6-1 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique modifié par l'article n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN)). L'équipe de PHAROS est constituée de gendarmes et de policiers. Si le contenu ou comportement signalé par une internaute est illicite, le signalement est orienté vers un service d'enquête de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes ou de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Une enquête pénale peut être ouverte, sous l'autorité d'un procureur de la République.

² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1232 dérogeant temporairement à certaines dispositions de la directive 2002/58/CE afin de lutter contre les abus sexuels sur les enfants (COM (2023) 777 final).

³ Le Parlement européen a en effet décidé d'amender au fond le dispositif existant, ce qui a amené le Conseil, attaché à ce dernier, à manifester son désaccord.

⁴ Selon cette position, les injonctions de détection devraient être plus limitées, ciblant des individus et des groupes liés à des abus sexuels commis, le centre européen devrait être plus visiblement dédié à la protection de l'enfance et la proposition reprendrait les mécanismes d'interdiction d'accès des mineurs aux sites pornographiques défendus par le Sénat (contrôle parental par défaut ; vérification de l'âge des utilisateurs...).

l'ampleur le principe et sur l'ampleur des injonctions de détection des abus sexuels sur mineurs en ligne. Une majorité d'États membres, dont la France, travaillaient pour trouver le compromis le plus ambitieux possible en faveur de la protection de l'enfance, tout en s'opposant à l'insertion des services cryptés dans le champ d'application de la réforme. Simultanément, plusieurs États membres formant minorité de blocage, dont l'Allemagne et les Pays-Bas, souhaitaient un cadre normatif européen minimal au nom du respect de la vie privée.

Cependant, sous pression des opinions publiques et des associations de protection de l'enfance, et au prix de l'abandon des dispositifs les plus controversés, le Conseil est parvenu à adopter un mandat de négociation, le 26 novembre 2025. Ce mandat a prévu :

- l'obligation, pour les fournisseurs de services en ligne, d'évaluer le risque de détournement de leurs services aux fins de la diffusion de matériel relatif à des abus sexuels sur enfants ou de sollicitation d'enfants pour de tels abus, puis, si un risque est avéré, de prendre des mesures d'atténuation de ce risque (mise en place d'outils de signalement de tels contenus par les utilisateurs, de dispositifs de contrôle des contenus partagés entre des mineurs et d'autres utilisateurs, ou de paramètres de confidentialité par défaut). Les États membres devraient désigner une autorité nationale pour assurer le suivi de ces mesures et obliger, le cas échéant, les fournisseurs à prendre ces mesures ;

- l'introduction de trois catégories de risques pour les services en ligne, à partir d'un ensemble objectif de critères. Sur cette base, un service sera classé comme présentant un risque élevé, moyen ou faible. Les services classés en risque élevé devront alors contribuer au développement des technologies nécessaires pour atténuer ces risques ;

- la possibilité, pour les victimes souhaitant le retrait de contenus relatifs à des abus sexuels sur enfants, de demander l'assistance des fournisseurs concernés et du nouveau centre de l'Union européenne dédié, qui collecterait les informations relatives à ces abus et les conserverait dans une base de données. Ces informations seraient partagées avec les services de police et de gendarmerie, et avec Europol ;

- enfin, la possibilité, pour les fournisseurs en ligne précités, de procéder à des opérations de détection volontaires, qui étaient encadrées par un règlement provisoire jusqu'au 3 avril 2026, seraient de nouveau « sécurisées juridiquement ».

Depuis fin janvier, les négociations en trilogues ont commencé et avancent, tant sur l'évaluation et l'atténuation des risques que sur les injonctions de détection. Lors du dernier trilogue, le 11 mai 2026, Conseil et Parlement ont trouvé un accord sur les contenus visés (messageries et contenus en ligne ; exclusion des communications audio), sur l'instauration d'une clause de revue (probablement tous les trois ans), ainsi que sur

l'institution d'injonctions de blocage et de déréférencement des contenus en dernier recours. Le délai de retrait serait fixé à 24 heures après une première notification à l'hébergeur 12 heures à l'avance. Aucun délai supplémentaire ne serait prévu pour les petites et moyennes entreprises (PME). **Ces évolutions sont conformes aux souhaits du Sénat.**

Deux points sont encore en débat : l'indépendance des autorités de contrôle nationales et surtout, le principe et les modalités d'une injonction de détection des contenus pédopornographiques en ligne. La prochaine réunion est prévue le 29 juin 2026.

2. Concernant les résolutions adoptées en 2024-2025, le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans la majorité des cas

Sur les seize résolutions européennes analysées dans le présent rapport, la plupart ont été prises totalement ou très largement en compte.

Ainsi, sur ces initiatives ayant fait l'objet d'un examen attentif du Sénat (universités européennes ; réglementation pharmaceutique ; pollution par les microplastiques ; entreprises de taille intermédiaire...), on peut constater **la convergence de vues entre le Sénat, la Commission européenne et les co-législateurs (Conseil et Parlement européen)**. Simultanément, il faut constater une insuffisante prise en considération des propositions et observations du Sénat et – plus largement – des parlements nationaux de l'Union européenne – sur un certain nombre d'initiatives importantes, en particulier la réforme de la PAC.

a) La résolution européenne du Sénat n° 107 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2025

Cette résolution, présentée par le président Jean-François Rapin et par M. Didier Marie, **est un exercice annuel par lequel le Sénat fait connaître au Gouvernement sa vision des priorités européennes pour l'année à venir** sur la base de ses observations relatives au programme de travail annuel de la Commission européenne. Elle a été doublée d'un avis politique directement transmis à la Commission européenne, qui lui a répondu le 4 juillet 2025. **Le détail de ces textes, qui s'adressent à titre principal à la Commission européenne, sont commentés *infra* dans le bilan des avis politiques adoptés par le Sénat.** Le dialogue avec la Commission européenne apparaît de grande qualité. Le suivi des observations du Sénat émises sur le contenu du programme de travail semble quant à lui, globalement satisfaisant mais variable selon les secteurs.

b) *La résolution européenne du Sénat n° 26 encourageant à développer l'initiative « Universités européennes » :*

Cette résolution, adoptée le 17 octobre 2024, sur le rapport des sénateurs Karine Daniel et Ronan Le Gleut au nom de la commission des affaires européennes, est devenue définitive, le 22 novembre 2024. Un avis politique en reprenant les termes, adressé à la Commission européenne et au Parlement européen, a également été adopté.

Avec ces initiatives¹, présentées le 27 mars 2024, **la Commission européenne souhaitait faire progresser la coopération transnationale entre les établissements d'enseignement supérieur européens** *via* les alliances universitaires européennes², lever les obstacles juridiques et administratifs à la mise en place, par ces établissements, de programmes d'études communs « compétitifs », en particulier au niveau du master et du doctorat, et préparer l'établissement d'un diplôme européen.

Cette initiative avait le **soutien de la France**.

La **résolution européenne du Sénat** a d'abord salué, dans leur principe, les trois initiatives de la Commission, tout en demandant l'inscription des « universités européennes » dans le temps long, en passant d'une « logique de projet » à une « logique de long terme plus structurante » passant par :

- **une pérennisation, une simplification et un allongement de la durée des financements dédiés**, en calant cette durée sur celle des budgets pluriannuels de l'Union européenne, via un contrat passé entre les alliances européennes, les États membres et l'Union européenne ;

- **une meilleure prise en compte du volet « recherche »** des établissements d'enseignement supérieur, en liant les stratégies de formation des alliances à une stratégie cohérente de recherche et d'innovation ;

- **une reconnaissance accrue de l'engagement du personnel universitaire dans des activités de coopération transnationale** au sein des alliances universitaires (dotations spécifiques ; primes...). A cet égard, la France a œuvré à l'adoption de la recommandation du Conseil relative à des carrières attractives et pérennes dans l'enseignement supérieur

¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 mars 2024 sur un schéma directeur pour un diplôme européen commun, COM(2024) 144 final ; proposition de recommandation du Conseil du 27 mars 2024 relative à des carrières attrayantes et durables dans l'enseignement supérieur, COM(2024) 145 final ; proposition de recommandation du Conseil du 27 mars 2024 pour un système européen d'assurance et de reconnaissance de la qualité dans l'enseignement supérieur, COM(2024) 147 final.

² Créées en 2019 dans le cadre d'Erasmus+, les alliances rassemblent aujourd'hui 65 partenariats impliquant plus de 570 universités, soit plus de la moitié des étudiants européens. Elles constituent un véritable laboratoire pour l'Espace européen de l'éducation, en favorisant les mobilités, les cursus conjoints et les coopérations transfrontalières.

(novembre 2024, qui participe à cette reconnaissance dans le plein respect du principe de subsidiarité et de la liberté académique ;

- **l'encouragement à la mise en place de programmes et diplômes conjoints, dans le cadre du « processus de Bologne »**, *via* un recours accru à l'approche européenne d'assurance qualité et une réforme des lignes directrices (*ESG -European Standards and Guidelines*), mais aussi par une simplification de la législation française (ex : instauration d'une accréditation automatique de diplômes conjoints...).

En outre, la résolution européenne a exprimé le soutien du Sénat à la mise en place d'un diplôme européen, outil jugé « nécessaire pour encourager la mise en place de diplômes conjoints », ainsi qu'à l'approche progressive retenue par la Commission européenne (cette approche comprend en effet une phase intermédiaire au cours de laquelle un label, et non un diplôme, serait attribué). Pour ce faire, la résolution a demandé un renforcement de la coordination de l'action des États membres, mais également l'adoption de critères flexibles, pour les futurs labels et diplômes européens, afin qu'ils soient adaptés « aux contextes nationaux différents, et garantissent un niveau de qualité suffisant ». Elle a ajouté que le futur diplôme européen « ne devra[it] en aucun cas remplacer les diplômes nationaux ». Sur ces deux points, le Conseil a adopté une résolution, le 22 mai 2025, que la France a activement contribué à « étoffer ».

Enfin, la résolution européenne du Sénat a estimé nécessaire de **généraliser le système des alliances européennes** en offrant à tous les établissements qui le souhaitent, la possibilité de rejoindre l'une d'entre elles. Elle a également invité à ouvrir les projets de label et de diplôme européen aux établissements qui ne font pas partie d'une alliance européenne, et à conforter les alliances transfrontalières et réseaux de coopération universitaires existants.

Dans sa réponse écrite en date du 12 mars 2025¹, la Commission européenne a rappelé que « les alliances universitaires européennes » reflétaient la « cinquième liberté » européenne (à savoir, « apprendre, travailler ensemble, rechercher, innover, partager des connaissances et des capacités par-delà les frontières ») et que, conformément aux vœux du Sénat, elles s'inscrivaient dans une « coopération structurelle, durable et systémique à long terme ».

Elle a aussi précisé qu'elle coopérait avec les États membres, les alliances existantes et parties prenantes de l'enseignement supérieur, afin d'élaborer un plan d'investissement pour les alliances pour la période 2028-2034, afin de faciliter leur financement en complétant la dimension éducation par un soutien à l'ensemble de leurs missions, « y

¹ Communication C(2025) 1563 final.

compris la dimension recherche et innovation », et en recherchant des synergies.

Soulignant « l'impact transformateur de cette initiative », la Commission a insisté sur la nécessité d'instituer un « statut juridique » pour les alliances.

Concernant le « diplôme européen », la Commission européenne, dans sa réponse, a estimé que ce dispositif était nécessaire pour « combler les déficits de compétences et de main d'œuvre en Europe ». Elle a précisé que ce diplôme devait être délivré au niveau national, régional ou institutionnel et sur une base volontaire, « respectant ainsi pleinement le principe de subsidiarité. », a confirmé son « approche progressive » et a souligné que ce diplôme européen devait être délivré « en complément » des diplômes nationaux. Elle a aussi expliqué que les critères retenus étaient issus d'une longue phase de réflexion, de tests et de « projets pilotes Erasmus + » ayant associé plus de 140 établissements d'enseignement supérieur, ainsi que sur les procédures et structures d'accréditation et d'assurance de qualité existantes, intégrant aussi les « instruments de Bologne ». Elle a confirmé que cette concertation allait se poursuivre.

Par la suite, le 5 mars 2025, la Commission européenne a publié une communication sur l'union des compétences, qui souligne l'importance du « capital humain pour la compétitivité et la résilience économique de l'Union européenne ». ¹ Au sein de cette dernière, la Commission a de nouveau appelé au renforcement des alliances universitaires européennes et à l'instauration d'un diplôme européen.

La France est toujours très impliquée dans le dynamisme des alliances universitaires européennes. Avec 64 établissements français participant à de telles alliances (au nombre de 65) entre 2019 et 2024, la France est le deuxième État membre le plus représenté au sein de ces dernières après l'Allemagne (67). En outre, le programme de travail Erasmus+ 2026 prévoit un appel à projets pour les alliances, qui doit financer le renouvellement des alliances sélectionnées en 2022 mais est aussi ouvert à de nouveaux projets.

S'agissant du diplôme européen, la résolution du Conseil européen du 22 mai 2025 a détaillé la feuille de route relative à sa mise en œuvre :

a) 1^{ère} phase (2025-2026) : finalisation des « préparatifs en vue du déploiement du label de diplôme européen » ;

b) 2^{ème} phase (2026-2028) : déploiement du label européen conjoint, suivi de sa mise en œuvre, évaluation de son utilisation, et réalisation de « travaux exploratoires et de faisabilité concernant un diplôme européen conjoint » ;

¹ COM(2025) 90 final.

c) 3^{ème} phase (2029) : finalisation de la phase préparatoire au déploiement du diplôme européen.

Sur cette base, la Commission européenne a publié un appel à projets pilotes destiné à financer 14 programmes conjoints porteurs d'un label de diplôme européen (1 millions d'euros par projet). En complément, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace a décidé de travailler, en priorité, à la création d'un diplôme européen d'ingénieur.

En complément, **le 11 septembre 2025, le Parlement européen a adopté une résolution sur les alliances universitaires européennes et le diplôme européen, dont les recommandations sont très proches du texte du Sénat.** Elle inclut une **dimension supplémentaire**, relative à l'implication du secteur privé pour soutenir l'innovation, la formation professionnelle et l'insertion des étudiants sur le marché du travail.

Enfin, signalons que la France a présenté, avec le soutien de l'Espagne, de l'Italie, de la Slovaquie et de la Slovénie, un point d'information lors du Conseil d'éducation, jeunesse, culture et sport du 27 novembre 2025, qui a confirmé « l'effet transformant » de telles initiatives, tout en soulignant les défis qui restaient à relever (complexité réglementaire ; fragmentation des financements ; tensions sur les ressources humaines...). Elle a donc préconisé un financement européen global et durable, une coordination des financements européens et nationaux, et un cadre juridique stable. En complément, il faut souligner qu'au niveau national, la France met en place un projet pilote de diplôme d'ingénieur européen.

c) La résolution européenne du Sénat relative à la révision de la législation pharmaceutique de l'Union européenne

Cette résolution, en date du 29 novembre 2024, a été adoptée sur le rapport des sénateurs Cathy Apourceau-Poly, Pascale Gruny et Bernard Jomier, au nom de la commission des affaires européennes, en date du 23 octobre 2024.

Elle portait sur quatre textes européens distincts et complémentaires, en date du 26 avril 2023 :

- la communication de la Commission européenne, intitulée « Réforme de la législation pharmaceutique et mesures de lutte contre la résistance aux antimicrobiens » (COM(2023) 190 final) ;

- la proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement des actions de l'Union visant à lutter contre la résistance aux antimicrobiens dans le cadre d'une approche « Une seule santé » (COM(2023) 191 final) ;

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un code de l'Union relatif aux médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/83/CE et la directive 2009/35/CE (COM(2023) 192 final) ;

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et établissant des règles régissant l'agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (CE) n° 1394/2007 et le règlement (UE) n° 536/2014 et abrogeant le règlement (CE) n° 726/2004, le règlement (CE) n° 141/2000 et le règlement (CE) n° 1901/2006 (COM(2023) 193 final).

Présentées le 23 avril 2023, les deux initiatives normatives de ce « paquet pharmaceutique » ont fait l'objet d'une position du Parlement européen le 10 avril 2024, puis du Conseil le 4 juin 2025, avant d'être approuvés par un accord entre les deux colégislateurs européens, lors de la phase de trilogues, le 11 décembre 2025. L'adoption définitive de la réforme par le COREPER a eu lieu le 6 mars 2026.

La révision des règles pharmaceutiques européennes était une priorité pour les autorités françaises.

Pour l'essentiel, la résolution européenne du Sénat, qui a été doublée par un avis politique du 24 octobre 2024 à la rédaction similaire, a approuvé le principe d'une révision des règles européennes applicables au secteur pharmaceutique, fondées sur l'action de l'agence européenne des médicaments (AEM ou EMA), en particulier pour évaluer les demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) des médicaments. Elle a simultanément appelé à un accès plus large à des médicaments innovants et à une réponse résolue aux pénuries des médicaments.

Remerciant le Sénat pour ce soutien, la Commission européenne, dans sa réponse écrite, a précisé qu'elle défendait, à la fois, la promotion de « l'innovation et la compétitivité du système pharmaceutique de l'Union européenne » et « un accès plus équitable aux médicaments dans l'ensemble de l'Union européenne », et souhaitait aussi lutter contre les « pénuries de médicaments. »¹

La Commission a aussi pris acte avec satisfaction de l'appui du Sénat aux mesures devant permettre une utilisation optimale des moyens de l'agence européenne des médicaments (AEM ou EMA) impliquant la réforme de sa structure (réduction des comités sectoriels...), la réduction du temps total (scientifique et réglementaire) consacré à l'évaluation des médicaments (de 277 à 266 jours), la numérisation des procédures, ou encore, la suppression des renouvellements d'AMM.

Elle a confirmé, comme le souhaitait le Sénat, que le programme en faveur des médicaments prioritaires (PRIME), dont le bilan est jugé positif, serait pérennisé, que la simplification des évaluations ne remettrait pas en cause les exigences du droit en vigueur qui assurent la sécurité des patients, et a bien précisé que les « bacs à sable réglementaires », visant à permettre

¹ C(2025) 377 final, en date du 16 janvier 2025.

l'expérimentation de technologies innovantes, ne seraient bien « réservés qu'aux nouveaux médicaments pour lesquels il n'existe pas de cadre réglementaire d'autorisation adapté. » En complément, le Sénat a demandé un renforcement des mesures de pharmacovigilance et le suivi des patients bénéficiant de médicaments mis sur le marché dans le cadre d'un « bac à sable réglementaire ».

En réponse au Sénat qui avait souhaité « une production de médicaments plus respectueuse de l'environnement », sans que cela soit au détriment « de l'accès des patients aux médicaments répondant à un besoin médical non satisfait, aux antimicrobiens prioritaires, aux médicaments présentant un intérêt majeur du point de vue de la santé publique et aux médicaments qui peuvent être qualifiés d'avancée thérapeutique exceptionnelle », **la Commission européenne a confirmé son accord sur la nécessité de renforcer l'évaluation des risques liés aux produits pharmaceutiques**, afin de limiter les « effets néfastes potentiels des médicaments sur l'environnement et la santé publique. », « sans introduire de nouvelles obligations. »

Sénat et Commission européenne ont en revanche exprimé des points de vue opposés sur la formation des prix des médicaments et sur la transparence de leur financement public. Soulignant les « prix élevés » des médicaments et soucieux d'un accès des malades à ces derniers, la résolution du Sénat a estimé que la transparence du financement public était nécessaire, impliquant que les titulaires d'AMM déclarent publiquement les soutiens financiers publics, directs ou indirects dont ils ont bénéficié, et appelant à la mise en place d'un fonds de solidarité pour permettre à certains États membres d'acquérir des médicaments dont le prix est élevé. La Commission européenne a rejeté ces propositions en invoquant, sur le premier point, de manière peu convaincante, la « complexité du développement des médicaments » et, sur le second point, un problème de compétence (ce sont les États membres qui fixent les prix des médicaments et financent les budgets de la santé). **L'accord final conclu par les colégislateurs va dans le sens de la position du Sénat**, en imposant une déclaration, produit par produit, de toutes les sommes versées par un organisme public ou sans but lucratif à toutes les entités juridiques ayant contribué au développement d'un médicament, en Europe ou dans le monde (à l'exception des financements indirects).

La résolution européenne du Sénat a aussi exprimé un refus des publicités comparatives. Elle a en revanche salué les dispositions favorisant une coopération accrue entre autorités nationales des États membres en charge de la fixation des prix et du niveau de remboursement des médicaments.

Le Sénat a également approuvé les mesures prévues pour élargir les conditions d'utilisation des produits brevetés afin de permettre aux développeurs de médicaments génériques ou biosimilaires de réaliser les études nécessaires à la détermination du prix des médicaments et à leur

niveau de remboursement (extension de l'exemption dite « BOLAR »). Le compromis final trouvé en trilogues a validé cette évolution, en y incluant les candidatures à des appels d'offres.

Concernant la modulation des incitations réglementaires, c'est-à-dire, de l'allongement de la durée de protection des données réglementaires accordée aux titulaires d'AMM sous réserve du respect de certains critères (fourniture d'un médicament sans interruption et en quantité suffisante ; besoin médical non satisfait ; essais cliniques ; indication thérapeutique supplémentaire démontrant un bénéfice clinique...), la résolution européenne du Sénat en a soutenu le principe, sauf pour le cas des essais cliniques, jugé non pertinent. Elle a en outre considéré que la durée de principe de la protection des données réglementaires des médicaments bénéficiant d'une AMM devait être fixée à sept ans et six mois. La Commission européenne a remercié le Sénat pour son appui au système de modulation, impliquant des « récompenses » aux titulaires d'AMM mettant sur le marché des médicaments répondant à des objectifs importants en matière de santé publique, expliquant que la modulation prévue pouvait générer « un gain de 444 millions d'euros pour les systèmes de santé et une augmentation de 15 % de l'accès, ce qui représente environ 70 millions de patients supplémentaires servis dans l'Union européenne. » Le compromis final a fixé la durée de protection des données réglementaires à huit ans de protection des données et deux ans de protection du marché.

Dans sa réponse, **la Commission européenne a aussi pris acte de la proposition du Sénat tendant à obliger le titulaire d'une AMM à demander la fixation du prix et le remboursement d'un médicament.**

Sénat et Commission européenne ont aussi exprimé des positions convergentes sur la nature « d'objectif clé » de la résistance aux antimicrobiens (RAM), sur les critères de définition des « antimicrobiens prioritaires » et sur la mise en place de procédures volontaires d'achat en commun d'antimicrobiens sur un modèle de revenus garantis pour les titulaires d'AMM. La Commission européenne a précisé que la réforme visait une utilisation prudente de ces antimicrobiens et un soutien aux antimicrobiens ayant fait leurs preuves. La résolution européenne du Sénat a en effet rappelé que 35 000 personnes décédaient chaque année dans l'Union européenne du fait des suites directes d'infections dues à des bactéries résistant aux antimicrobiens. Sur ce point, **l'accord final a maintenu la clause « médicament vedette »,** qui permet d'écarter l'application des « bons d'exclusivité des données transférables » (qui garantissent un allongement de la durée de protection des données), aux antimicrobiens dont les ventes brutes annuelles ont dépassé 490 millions d'euros au cours des quatre années précédentes, a élargi la définition des « antimicrobiens prioritaires » et a intégré un modèle d'abonnement volontaire.

Soucieux, tout comme la Commission européenne, de développer les médicaments contre les « maladies orphelines », le Sénat avait demandé la

prise en compte de la prévalence de la maladie dans les critères de désignation d'un « médicament orphelin ». Il a, en revanche, jugé difficile d'assurer un approvisionnement suffisant de ces médicaments dans les États membres en prolongeant de douze mois l'exclusivité commerciale garantie au titulaire d'AMM correspondant, préférant contraindre ce dernier, sous peine de sanctions financières, à présenter une demande de fixation du prix et du niveau de remboursement.

Enfin, la résolution du Sénat a approuvé les dispositions de la réforme relatives aux médicaments pédiatriques, en particulier, les incitations prévues pour ceux qui répondraient à un besoin médical non satisfait ou pouvant être défini comme « médicament orphelin ».

Soulignons enfin que, dans l'intérêt des patients, les États membres se voient imposer une obligation de mettre en place des **plans de prévention des pénuries pour tous les médicaments soumis à prescription médicale** et de notifier les risques de pénuries **pour tous les médicaments, au moins 6 mois avant qu'ils ne se matérialisent**. Ils doivent ainsi être en mesure de fournir ces médicaments en quantités suffisantes pour répondre aux besoins des patients.

d) La résolution européenne du Sénat n° 33 sur l'établissement d'un programme pour l'industrie européenne de défense¹

Cette résolution, en date du 30 décembre 2024, a été adoptée sur le rapport des sénateurs François Bonneau, Gisèle Jourda et Dominique de Legge au nom de la commission des affaires européennes. Elle a ensuite fait l'objet d'un examen par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le rapport de M. Jean-Luc Ruelle. Elle avait été précédée par l'adoption de la résolution européenne n° 145 portant avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité, le 5 juin 2024, sur le rapport des mêmes sénateurs.

Le règlement EDIP, qui a fait l'objet de ces résolutions, est la déclinaison opérationnelle de la stratégie pour l'industrie européenne de défense (EDIS)², présentée le 5 mars 2024. Il s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, de la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense du 18 mai 2022³ et des deux textes d'urgence adoptés en 2023 pour faire face à la

¹ Résolution européenne n°33 (2024-2025) du 30 décembre 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense (COM(2024) 150 final).

² Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente », 5 mars 2024, JOIN(2024) 10 final.

³ Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique

guerre en Ukraine : le règlement relatif au soutien à la production de munitions (ASAP)¹ et l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA)².

En pratique, ce texte, présenté le 5 mars 2024, « établit un ensemble de mesures et définit un budget visant, d'une part, à soutenir la préparation de l'Union (européenne) et de ses États membres dans le domaine de la défense par un renforcement de la compétitivité, de la réactivité et de la capacité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et à garantir la disponibilité et la fourniture en temps utile de produits de défense et, d'autre part, à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) ukrainienne. »

La proposition de règlement avait trois objectifs initiaux :

a) renforcer la compétitivité et la réactivité de la BITDE : enveloppe budgétaire d'1,5 milliard d'euros dévolus au financement du programme ; agrégation des demandes d'équipements de défense des États membres et harmonisation des exigences correspondantes ; orientation de la BITDE vers des capacités de production plus flexibles et incitation aux partenariats industriels (création d'une structure pour programmes d'armement européens (SEAP)) ; création d'un fonds pour accélérer les investissements de défense ;

b) renforcer la capacité de la BITDE à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile de produits de défense : mesures de surveillance et de suivi des chaînes d'approvisionnement à l'échelle européenne ; mise en place d'un cadre global de gestion des crises ;

c) contribuer au redressement, par la reconstruction et la modernisation, de la base industrielle et technologique de défense ukrainienne.

Pour rappel, dans son avis motivé du 5 juin 2024, le Sénat estimait que les bases juridiques de l'intervention de l'Union européenne dans le domaine de la défense étaient juridiquement fragiles et que le texte était contraire au principe de subsidiarité pour six motifs :

- en premier lieu, **le Sénat avait déploré l'absence d'étude d'impact, effectivement incompréhensible « sur un texte aussi significatif pour les enjeux de souveraineté nationale »** ;

et social européen et au Comité des régions sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre, 18 mai 2022, JOIN(2022) 24 final.

¹ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien de la production de munitions (ASAP).

² Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA).

- en deuxième lieu, tout en partageant l'avis de la Commission sur la nécessité de « développer une défense mieux ajustée aux dimensions de l'Europe », **le Sénat avait critiqué un texte** ayant « recours à quatre bases juridiques distinctes, sans même viser la base juridique de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) » et contraire à la répartition des compétences entre États membres et Union européenne en matière de défense, « alors même qu'il ressort de la lecture combinée des articles 4¹, 5², 42³ et 45⁴ du traité sur l'Union européenne que **la politique de défense reste une compétence nationale, la politique de sécurité et de défense commune s'exerçant dans un cadre intergouvernemental** ».

De là, l'avis motivé adopté constatait que le recours aux articles 173⁵ et 322⁶ du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ne semblait pas poser de difficulté au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité mais que **le recours à l'article 114 du TFUE, relatif au développement du marché intérieur, était en revanche « contestable »**. Il rappelait aussi que l'article 346 du TFUE stipulait qu'aucun État membre n'était tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité et, d'autre part, que tout État membre pouvait prendre les mesures qu'il estime « nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre » ;

- en troisième lieu, **la résolution portant avis motivé dénonçait la volonté de la Commission européenne de prévoir dans la proposition de règlement, des dispositions** l'autorisant, en collaboration avec le futur conseil de préparation industrielle qui serait créé par le texte, **à cartographier les chaînes d'approvisionnement européennes dans le secteur de la défense** et à assurer un suivi régulier des capacités de fabrication de l'Union européenne nécessaires à l'approvisionnement en produits nécessaires en cas de crise,

¹ L'article 4, paragraphe 2, du TUE affirme que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité des États membres ».

² L'article 5 du TUE rappelle qu'en vertu du principe d'attribution des compétences, « l'Union (européenne) 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. » Cet article affirme aussi la nécessité, pour l'Union européenne, de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans son action.

³ L'article 42 du TUE rappelle que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) fait partie intégrante de la PESC. Cette politique « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

⁴ L'article 45 du TUE définit les missions de l'Agence européenne de défense.

⁵ L'article 173 du TFUE est relatif à la politique industrielle de l'Union européenne. Cette dernière doit en particulier accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels, encourager un environnement favorable au développement des entreprises européennes, en particulier des PME, et à leur coopération, et favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

⁶ L'article 322 du TUE permet au Conseil et au Parlement européen, après consultation de la Cour des comptes de l'Union européenne, d'adopter, par voie de règlements, les règles financières européennes et les règles de contrôle de la responsabilité des acteurs financiers.

considérant que ces mesures « **particulièrement intrusives** », relevaient de la souveraineté nationale des États membres ;

- en quatrième lieu, la résolution du Sénat démontrait que l'instauration d'un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense, placé sous l'autorité conjointe du Conseil et de la Commission, paraissait en outre **empiéter sur les prérogatives de l'Agence européenne de défense (AED)**, chargée, à titre principal, au titre de l'article 45 du TUE, de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect de leurs engagements dans ce domaine, de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels, de proposer des projets multilatéraux, d'assurer la coordination des programmes européens, de soutenir la recherche en matière de technologie de défense et de mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense. Il soulignait que ce conseil faisait « doublon » avec l'AED et que sa création « donnerait de fait à la Commission un rôle que les traités ne lui attribuent pas. » ;

- en cinquième lieu, la résolution du Sénat observait que les dispositions relatives aux régimes « d'état de crise d'approvisionnement » et d' « état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité » (articles 50 et 51 de la proposition), lorsqu'une telle crise est « survenue » ou « réputée être survenue », activées par le Conseil, à la majorité qualifiée, devaient permettre à la Commission européenne de prendre des mesures préventives telles que la collecte d'informations ou la mise en place de commandes prioritaires de produits. Tout en relevant que la mise en œuvre d'un tel régime serait soumise à l'accord de l'État membre de l'entreprise concernée, le Sénat a constaté qu'il s'imposerait aux règles nationales relatives à la sécurité des approvisionnements des forces armées, du fait de la primauté du droit de l'Union européenne, et priverait « en partie l'État de l'exercice de ses compétences dans un domaine absolu de souveraineté, relevant de la sécurité nationale qui est de la seule responsabilité des États membres. »

Selon l'avis du Sénat, il en irait de même pour la disposition de l'article 51 de la proposition, qui interdisait aux États membres de s'abstenir d'imposer des restrictions qui ne seraient pas transparentes, motivées et proportionnées, au transfert de produits de défense en cas d'activation du régime d'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité, et qui empêcherait l'exercice normal, par la délivrance préalable d'une licence, du contrôle par cet État d'éventuelles réexportations ;

- enfin et en sixième lieu, la résolution portant avis motivé constatait que la proposition de règlement comprenait des mesures destinées à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne et à son intégration progressive dans la BITDE, sur la base

des dispositions de l'article 212 du TFUE¹, et que cette base juridique était inadaptée, « l'objectif poursuivi étant bien plus large ». Elle observait que la procédure proposée par la Commission européenne paraissait aller « au-delà de ce que permettent le processus d'adhésion et les modalités d'approbation par les États membres fixées par l'article 49 du TUE² ».

En réponse à l'avis motivé du Sénat³, la Commission européenne rejetait toute critique sur les éventuelles atteintes de son dispositif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. En particulier, la Commission affirmait qu'elle avait « pleinement respecté ses règles internes » dans la procédure d'élaboration et de présentation de sa réforme et tentait de justifier l'absence d'étude d'impact (sans convaincre) par la nécessité de répondre en urgence à la « détérioration brutale du contexte sécuritaire ». Elle réfutait aussi l'inadaptation des bases juridiques choisies pour fonder sa proposition de règlement en soulignant, d'une part, « qu'aucun des objectifs ou composantes de la proposition (...) ne concern(ait) la politique de sécurité et de défense commune » (cette affirmation est tout à fait contestable, les règles de fonctionnement des entreprises de l'industrie de la défense n'étant pas seulement celles du marché intérieur, mais résultant également et surtout des besoins et contraintes des forces armées des États membres), et, d'autre part, qu'elle ne pouvait pas adopter une proposition de règlement fondée sur une base juridique relevant de la PSDC, par conformité avec l'article 24 du TUE⁴.

Prenant « bonne note des réserves émises par le Sénat au sujet du recours à la base juridique de l'article 114 du TFUE » elle soulignait néanmoins que sa proposition était « strictement conforme au principe d'attribution » et précisait que le conseil de préparation industrielle en matière de défense envisagé se limiterait à la conseiller et à l'assister dans la mise en œuvre de la proposition. De fait, elle **assumait donc son choix d'appliquer l'article 114 du TFUE au secteur de la défense (en effet, sa proposition va au-delà de l'industrie de défense) et d'imposer sa présence dans un dialogue stratégique et confidentiel avec les industriels aujourd'hui mené par le seul Conseil appuyé par l'Agence européenne de défense.** Elle motivait enfin l'extension de son rôle et ses missions de cartographie et de suivi des chaînes d'approvisionnement, intrusives pour la souveraineté nationale, par l'évolution de ces chaînes, qui s'étendent de plus en plus souvent sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union européenne et au-delà. Elle

¹ L'article 212 du TFUE est relatif aux modalités de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers.

² L'article 49 du TUE décrit les conditions dans lesquelles un pays tiers peut demander son adhésion à l'Union européenne (respect des principes et valeurs de l'Union européenne ; information du Parlement européen et des parlements nationaux des États membres ; demande écrite adressée au Conseil, qui se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent...).

³ Lettre du 11 octobre 2024 (C(2024) 7179 final).

⁴ Ce dernier dispose que « la politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques » et que « l'adoption d'actes législatifs est exclue » au titre du chapitre sur la PSDC.

indiquait aussi que les dispositions de la proposition relatives aux commandes prioritaires et aux demandes prioritaires étaient « sans préjudice du recours à des mécanismes ou initiatives nationaux ayant un effet équivalent » et que les transferts intra-européens de produits de défense étaient déjà régis par le droit européen.

Soucieux de faire bénéficier la France des efforts en cours en faveur des industries de défense et de défendre les « lignes rouges » posées par son avis motivé, le Sénat a adopté **la résolution européenne** précitée sur le programme EDIP¹ dans lequel il a indiqué partager le principe selon lequel les États membres devaient, en matière de défense, investir « davantage, mieux, ensemble » mais a également réaffirmé « fermement » les observations émises par sa résolution européenne valant avis motivé n° 145 (2023-2024), qui ont été présentées *supra*. Il a en outre constaté la nécessité de renforcer « l'autonomie stratégique de l'Union européenne » et estimé que ce programme devait venir « en complément et non en substitution des efforts budgétaires consentis par les États membres en faveur de leur défense nationale. »

Sur le cœur du texte, la résolution européenne du Sénat a **demandé que les fonds du programme soient réservés au soutien des produits de défense dont l'autorité de conception est installée dans l'Union européenne ou les pays associés** et estimé **indispensable que les composants des produits soutenus par ce programme soient très majoritairement issus d'États membres de l'Union européenne ou de ces pays associés** (en pratique, **au moins à 65 % en valeur et, en tendant si possible vers les 80 %**)².

Cette position était proche de celle du Gouvernement, mais ce dernier a dû faire face à un **contexte de négociations défavorable puisqu'un groupe important d'États membres souhaitait introduire des flexibilités supplémentaires** (en voulant supprimer la condition relative à l'absence de restrictions à l'exportation sur le produit financé et ouvrir le financement de la production dans l'Union européenne, de produits sous licence extra-européenne).

La résolution a, par ailleurs, regretté que la proposition ne puisse prendre en compte la révision à mi-parcours du Fonds européen de défense (FED), s'est interrogé sur le principe de subventions aux entreprises plutôt qu'aux États membres, et a fait part de son étonnement sur la possibilité, pour la Commission européenne, de participer aux projets de défense d'intérêt commun. Sur ce point, il a demandé que les projets soient sélectionnés sur la

¹ Résolution européenne du Sénat n°33 en date du 30 décembre 2024, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense – COM(2024) 150 final.

² Dans sa position adoptée le 24 avril dernier, le Parlement européen vise un montant de 70 %. Les députés européens souhaitent en outre réserver les financements du programme EDIP aux projets européens de défense d'intérêt commun associant au moins six États membres ou au moins quatre États membres exposés à un risque élevé de menace militaire conventionnelle.

base des priorités des États membres et a mis en garde contre le risque de « saupoudrage budgétaire ».

Elle a jugé pertinent le dispositif du Fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense (FAST), a salué la possibilité offerte de créer des structures pour programmes d'armement européens (SEAP) mais a demandé à la Commission européenne de préciser ses intentions relatives à la mise en place d'un « véritable marché unique des produits de défense ». Elle a enfin appelé à redynamiser l'Agence européenne de défense et a constaté la modestie des moyens financiers disponibles pour renforcer la BITDE et a demandé à la BEI d'accroître son soutien aux entreprises du secteur.

Par la suite, **le Parlement européen a adopté sa position de négociation, le 24 avril 2025.** Cette dernière a défini les projets européens de défense d'intérêt commun éligibles, comme ceux rassemblant au moins six états membres ou quatre exposés à un risque élevé de menace militaire. Les députés européens ont également établi « un principe d'achat européen » selon lequel EDIP ne devrait financer que des équipements de défense dont au moins 70 % de la valeur estimée du produit final correspond à des composants issus de l'Union européenne ou de pays associés.

Le Conseil a adopté son mandat de négociation le 23 juin 2025. Ce mandat a précisé les actions susceptibles de bénéficier des financements d'EDIP (acquisitions conjointes ; renforcement de l'industrie ; facilitation de l'accès des PME aux marchés ; déploiement d'équipements de défense d'intérêt commun). Il a aussi confirmé que les fonds du programme devaient être réservés au soutien des produits de défense dont l'autorité de conception est installée dans l'Union européenne. Sur la part de composants européens, il a été plus flexible que le Parlement européen, considérant que le coût des composants originaires de pays tiers ne devait pas excéder 35 % du coût total des composants des produits soutenus par le programme.

Enfin, le règlement EDIP a été définitivement adopté par les négociateurs européens en trilogue, le 16 octobre 2025. Il satisfait largement les demandes du Sénat en reprenant le pourcentage maximal de 35 % arrêté par le Conseil, pour la part du coût des composants issus d'un pays tiers dans le coût total d'un produit de défense soutenu par EDIP, en confirmant l'exigence d'une autorité de conception européenne, à une exception près¹, en définissant une approche en deux étapes, plus respectueuse des États membres, concernant la sécurité de l'approvisionnement² et le déclenchement d'un état de crise³, en conférant au Conseil le recensement des projets de

¹ Cette exception concerne les missiles et les munitions et doit s'éteindre en 2033.

² Ainsi, la cartographie des chaînes d'approvisionnement doit reposer sur les cadres existants au sein des États membres et certaines activités de cartographie ne doivent relever que des seuls États membres (identification des capacités de fabrication et des chaînes d'approvisionnement des produits de défense, ainsi que des principaux fournisseurs des produits nécessaires en cas de crise).

³ Ce déclenchement serait le fait d'un acte d'exécution du Conseil et non de la Commission européenne.

défense européens d'intérêt commun, sur proposition de la Commission européenne (cette dernière devant tenir compte de l'expertise de l'agence européenne de défense (AED)). **Ce texte est devenu le règlement (UE) 2025/2643 du 16 décembre 2025 et est désormais applicable.**

e) La résolution européenne du Sénat n° 35 sur la réduction de la pollution par les microplastiques

La résolution européenne du Sénat n° 35 sur la proposition de règlement COM(2023) 645 final¹, devenue règlement (UE) 2025/2365 du 12 novembre 2025, a été adoptée par la commission des affaires européennes sur le rapport des sénateurs Marta de Cidrac et Michaël Weber, le 11 décembre 2024. Elle est devenue définitive le 17 janvier 2025.

En présentant cette proposition de règlement, la Commission européenne a pris acte de l'importance de la pollution par les microplastiques, en particulier du fait des rejets non intentionnels de granulés de plastiques dans les milieux aquatiques et terrestres.

La proposition de règlement avait donc pour objectifs de permettre le respect, par l'Union européenne, de l'objectif de réduction de la pollution par les microplastiques de 30 % d'ici à 2030 dans le cadre du plan d'action « zéro pollution » (en contribuant au quart de cet objectif), en créant un cadre harmonisé au niveau européen imposant des obligations de suivi, de contrôle... à l'ensemble des activités liées à l'utilisation de granulés de plastique, à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement (production, chargement, manutention, stockage, recyclage ou transport).

Les autorités françaises ont accueilli favorablement cette initiative, largement inspirée de la loi française pionnière du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (dite loi « AGEC »), qui a instauré un dispositif spécifique pour prévenir les pertes non-intentionnelles de granulés de plastiques dans l'environnement).

Le Parlement européen a adopté son mandat de négociation, le 19 mars 2024, en souhaitant « durcir » ces objectifs en imposant un plan d'évaluation des risques pour chaque installation/établissement traitant annuellement plus de 1 000 tonnes de granulés plastiques et en prévoyant un étiquetage clair des conteneurs de stockage et de transport.

Le Conseil a adopté son orientation générale le 17 décembre 2024, en introduisant des obligations supplémentaires pour les transporteurs (information ; emballages de bonne qualité...), en prévoyant un accès gratuit et public aux informations relatives à la manipulation des granulés, et en ouvrant un délai de mise en conformité de 4 ans pour les petites entreprises.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention des pertes de granulés plastiques en vue de réduire la pollution par les microplastiques (COM(2023) 645 final).

La résolution européenne du Sénat, intervenue tardivement dans le processus de négociation en vue d'être prise en compte lors de la phase des trilogues, a soutenu les objectifs de la réglementation et l'approche globale défendue par la Commission européenne.

Cette résolution a été largement suivie dans l'accord final intervenu entre Conseil et Parlement européen en trilogue, le 8 avril 2025. La réforme est entrée en vigueur en tant que règlement (UE) 2025/2365 du 12 novembre 2025 relatif à la prévention des pertes de granulés plastiques en vue de réduire la pollution par les microplastiques.

Comme le souhaitait le Sénat :

- la définition des granulés plastiques du règlement est assez « précise pour inclure toutes les formes et tailles de granulés de plastiques industriels, y compris les plus petites que sont les poudres, les paillettes et les flacons. » Un granulé est en effet défini comme « une masse de matière contenant du polymère, quelle que soit sa forme et sa taille, qui est produite pour être moulée dans le cadre d'opérations de fabrication de produits en plastique, indépendamment de son utilisation réelle. » ;

- l'approche globale sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, voulue par la Commission européenne a été maintenue. Et le transport maritime a bien été intégré dans le champ d'application du règlement ;

- le règlement est applicable aux opérateurs économiques ayant manipulé des granulés plastiques dans l'Union européenne dans des quantités égales ou supérieures à un seuil de 5 tonnes au cours de l'année civile précédente, même si certaines de ses obligations visent des seuils plus élevés (ex : la notification du plan de gestion des risques est applicable aux entreprises exploitant des installations dans lesquelles des granulés plastiques ont été manipulés dans des quantités inférieures à 1 500 tonnes au cours de l'année civile précédente) ;

- les possibilités d'exemptions aux obligations de certification, d'évaluations internes, de réunions de gestion, et de réalisation d'un programme de sensibilisation et de formation, sont encadrée, assorties de conditions et ne prévoyant pas d'exemptions spécifiques pour les petites entreprises ;

- l'importance des inspections régulières par les autorités compétentes a été prévue, ces autorités étant chargées de vérifier que l'ensemble des acteurs se conforment à leurs obligations, les États membres étant aussi contraints de transmettre au plus tard, le 1^{er} janvier 2030, puis tous les trois ans, le « nombre et le résultat des inspections environnementales et des autres mesures de vérification effectuées ». Les autorités compétentes sont aussi dotées de pouvoirs importants (accès aux documents, données et informations pertinents ; pouvoir d'exiger de toute personne physique ou morale qu'elle fournisse ces informations ou données ; accès aux installations ; pouvoir de décider d'une inspection de manière autonome...) ;

- une exigence de formation des personnels manipulant des granulés de plastique est prévue dans les plans de gestion des risques pour les installations, dans les moyennes et grandes entreprises dépassant le seuil de 1 500 tonnes par an ;

- l'article 20 du règlement, qui prévoit la possibilité, pour les États membres, de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations du règlement, qui doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives », permettent de mettre en place le principe « pollueur-payeur » ;

- enfin, le règlement prévoit des obligations d'étiquetage et de notification des granulés, par référence aux normes de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Enfin, il faut signaler que la France travaille au sein de l'OMI, à l'élaboration d'un code spécifique pour le transport de granulés de plastique dans des conteneurs de fret, dans le cadre de la convention pour la protection du milieu marin (MARPOL). En revanche, alors que le Sénat plaide pour la signature d'un traité mondial sur la pollution par les plastiques, qui incluent les microplastiques, le dernier « round » de négociations en cours à ce sujet s'est tenu à Genève à l'été 2025, mais a échoué.

f) La résolution européenne du Sénat n° 37 sur l'adoption d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et au développement d'un espace « vert »

La résolution européenne du Sénat n° 37 du 21 janvier 2025, est issue d'une proposition de résolution déposée par le sénateur Ludovic Haye, déposée sur le bureau du Sénat, le 17 novembre 2024. Elle a été adoptée avec modifications par la commission des affaires européennes du Sénat, le 17 décembre 2024, sur le rapport du président Jean-François Ropin.

Cette résolution européenne a été déposée dans un contexte de nouveaux défis pour la filière spatiale française et pour la coopération européenne en matière spatiale.

Pour rappel, la compétence de l'Union européenne en matière spatiale découle de l'article 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit une **compétence partagée** avec les États membres¹.

En pratique, si la filière spatiale a été, après 1945, un vecteur de puissance pour la France (impulsions et maîtrise des programmes technologiques et de recherche, du centre national d'études spatiales) et un outil de coopération européenne efficace (programmes Ariane ; agence

¹ Dans ce cadre, la Commission européenne joue un rôle moteur sur le plan politique et budgétaire, à travers l'élaboration de propositions législatives, la gestion des programmes spatiaux financés par l'Union européenne (Galileo, Copernicus, Iris, etc.), et la coordination entre les États membres. Elle veille aussi à la cohérence entre la politique spatiale et les autres politiques (numérique, défense, environnement).

européenne de l'espace (ESA¹), **l'Europe ne représente plus aujourd'hui que 10 % des investissements mondiaux dans le secteur spatial** (avec 15 milliards d'euros mobilisés au total) et ne profite que très peu du dynamisme de l'économie spatiale (+ 10 % par an).

Ainsi, comme le résume l'institut Montaigne, « Le champ spatial est l'un des théâtres oubliés de la puissance française. Notre désintérêt stratégique s'est traduit par un lent déclassement technologique et commercial dans un contexte d'effacement européen progressif. Alors que sur l'ensemble du spectre des compétences spatiales, l'Europe brigait la première place il y a quinze ans encore, elle n'assure plus aujourd'hui que 5 % de la masse mondiale lancée annuellement en orbite et dépense six fois moins que les États-Unis. »

Simultanément, l'accès sécurisé à l'espace est désormais indispensable pour les États membres et pour les entreprises. En effet, les utilisations du spatial sont désormais quotidiennes, pour consulter la météo sur un téléphone, pour se repérer (Galileo ; GPS), pour retirer de l'argent, ou pour améliorer les rendements agricoles...

Or, des entreprises privées dotées de moyens très importants ont décidé de concurrencer le monopole des États membres dans le transport spatial et ont mis au point des lanceurs efficaces qui font jeu égal avec les solutions existantes (l'entreprise SpaceX d'Elon Musk et, dans une moindre mesure, la société « Blue origin » de Jeff Bezos, fondateur d'Amazon).

En février dernier, le milliardaire Elon Musk a ainsi demandé l'autorisation de mettre en place une constellation d'un million de satellites supplémentaires pour servir de centres de données dédiés à l'intelligence artificielle et envisage désormais publiquement de bâtir une « ville sur la Lune ».

De ce fait, l'espace est devenu un lieu de rivalités renouvelées. En outre, du fait de la numérisation des équipements et communications militaires, la maîtrise de l'espace est désormais indispensable pour mener certaines opérations clefs de la guerre moderne (observation, navigation, connectivité, planification des frappes et protection...).

Enfin, les programmes spatiaux sont confrontés à la recrudescence des débris spatiaux. Selon le centre national des études spatiales (CNES), on estime à environ 34 000, le nombre d'objets supérieurs à cette taille en orbite, dont 9 000 sont des satellites actifs. Le nombre de débris spatiaux dont la taille

¹ L'ESA, dont le siège est à Paris, fonctionne sur un mode intergouvernemental. C'est en effet une organisation entièrement indépendante bien qu'elle entretienne des relations étroites avec l'Union européenne en vertu d'un accord-cadre conclu entre les deux organisations. L'ESA et l'Union européenne élaborent ensemble une politique spatiale européenne. L'ESA dispose d'une expertise technique et industrielle mondialement reconnue, notamment en matière de conception et d'exploitation des programmes spatiaux de navigation (Galileo) et d'observation de la Terre (Copernicus), de lanceurs (Ariane, Vega) et de technologies orbitales (satellites). Son apport est également reconnu au sein de partenariats scientifiques et technologiques internationaux (ISS, missions vers Mars, télescope Euclid).

est supérieure à 1 mm est quant à lui estimé à environ 128 millions. Le risque de collision est particulièrement élevé dans certaines zones, comme l'orbite terrestre basse, où se concentrent beaucoup de satellites.

Voilà pourquoi les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne ont décidé d'actualiser les objectifs, les règles et les moyens de la politique spatiale européenne. Témoins de ce changement de paradigme et de l'urgence de cette actualisation de la stratégie européenne, plusieurs conclusions du Conseil avaient redéfini les objectifs de l'Union européenne en matière de gestion du trafic spatial, d'utilisation équitable et durable de l'espace, de compétitivité de l'Europe grâce à l'espace et de renforcement des compétences européennes dans le domaine spatial¹.

L'Union européenne a également adopté un programme de constellation de connectivité sécurisée européenne pour la période 2023-2027, avec un double objectif : fournir un accès à haut débit pour les États, les populations et les entreprises de l'Union européenne, et permettre une redondance des infrastructures terrestres de télécommunications, particulièrement utile en cas de crise (catastrophes naturelles, conflits, cyberattaques...), d'une part, et offrir à l'Union européenne et aux gouvernements des États membres des services de télécommunications par satellite sécurisées, qui ne dépendent pas de pays tiers².

L'Union européenne manquait cependant encore d'un cadre réglementaire européen permettant d'assurer un accès sécurisé à l'espace, d'améliorer la gouvernance institutionnelle de la politique spatiale européenne et de poser des règles de gestion des débris spatiaux.

C'est le **sens de la résolution européenne du Sénat**, qui a demandé une « approche de l'Union européenne pour la gestion du trafic spatial », conformément aux conclusions du Conseil du 10 juin 2022, salué l'adoption du règlement précité établissant le programme de l'Union européenne pour une connectivité sécurisée, et souhaité l'adoption d'un cadre réglementaire européen ambitieux, introduisant des normes communes et des standards élevés, « pour limiter autant que possible la production de nouveaux débris spatiaux. »

¹ Conclusions du Conseil du 10 juin 2022 (10071/22), du 23 mai 2023 (9675/23), du 8 décembre 2023 (15231/23), du 23 mai 2024 (10142/24) et du 29 novembre 2024 (16137/24).

² Règlement (UE) 2023/588 du 15 mars 2023.

Plus précisément, la résolution européenne du Sénat a :

- demandé que la délivrance d'autorisations de lancement de nouveaux satellites soit conditionnée à **l'existence de solutions durables pour la fin de mission** ;

- jugé indispensable que cette nouvelle réglementation européenne ne crée **pas de charges administratives disproportionnées** pour les entreprises et s'applique également aux opérateurs des pays tiers souhaitant intervenir sur le marché européen, afin de « prévenir l'apparition de distorsions de concurrence qui grèveraient la compétitivité de l'industrie spatiale européenne » ;

- souligné la nécessité d'exclure du champ d'application de cette réglementation, les **opérateurs et activités de défense**, « qui relèvent par nature de la souveraineté nationale » ;

- appelé l'Union européenne à **renforcer ses capacités opérationnelles** pour la surveillance de l'espace et le suivi des objets en orbite afin d'améliorer la performance des services fournis en matière de prévention des collisions, d'analyse de rentrée atmosphérique et d'analyse de fragmentation, et de développer des services de soutien aux opérations de réduction des débris spatiaux et d'assainissement de l'espace ;

- invité l'Union européenne à **accroître ses investissements dans les programmes spatiaux et à soutenir le développement de capacités de lancement européennes autonomes**, « le maintien d'un accès souverain à l'espace constituant une condition essentielle de la préservation de l'autonomie stratégique européenne. ».

La résolution européenne invitait en outre l'Union européenne à **consacrer un principe de « préférence européenne »** dans le cadre des marchés institutionnels de lancement orbitaires et à accélérer la mise en œuvre des lignes directrices du comité sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique des Nations-Unies en matière d'utilisation durable à long terme de l'espace extra-atmosphérique.

Le 25 juin 2025, la Commission européenne a largement répondu aux attentes du Sénat en présentant, d'une part, une « vision pour l'économie spatiale européenne »¹ fondée sur le rassemblement de toutes les initiatives européennes en une « équipe spatiale Europe », en particulier en amenant l'ESA à coopérer avec une nouvelle agence européenne en charge du programme spatial européen (EUSPA), et sur des facilitations d'investissements, et, d'autre part, **un « règlement sur l'espace » (ou « Space act » en anglais)**².

¹ Communication COM(2025) 336 final.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2025 relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des activités spatiales dans l'Union, COM(2025) 335 final.

Ce dernier propose un cadre réglementaire européen harmonisé prévoyant les modalités de reconnaissance des opérateurs (européens ou issus de pays tiers) autorisés à mener des activités spatiales en Europe. Il tend aussi à adapter la gouvernance spatiale européenne et instaurerait des mesures de soutien aux « jeunes pousses » et aux petites et moyennes entreprises (PME) du secteur spatial.

Ce texte cadre repose sur trois piliers :

- la sécurité, avec l'introduction de mesures visant à améliorer le suivi des débris spatiaux, à limiter les nouveaux débris, mais aussi à prévoir la destruction sûre des satellites quand ils atteignent leur fin de vie opérationnelle, afin de préserver l'accès de l'Europe à l'espace ;

- la résilience, alors que « l'espace devient un milieu contesté », en imposant à tous les opérateurs spatiaux des évaluations approfondies des risques, un niveau adéquat de cybersécurité, et des rapports d'incidents adaptés ;

- la durabilité, en prévoyant des procédures de mesure des incidences sur l'environnement des activités spatiales et des dispositifs d'encouragement à la recherche dans la prolongation de la durée de vie des satellites et dans la réduction des déchets.

En pratique, ce projet est désormais examiné au Conseil et au Parlement européen. Pour les autorités françaises, le soutien à ce cadre juridique est conditionné :

- au respect des compétences de États membres dans la gestion du trafic spatial, en particulier, dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale ;

- à la mise en place de critères d'éligibilité techniques ambitieux afin d'assurer la durabilité des activités spatiales, sur le modèle de ceux prévus par la loi française relative aux opérations spatiales (LOS) ;

- la nécessité que la gouvernance et les processus d'autorisation n'induisent pas des charges administratives excessives et ne désavantagent pas les opérateurs spatiaux européens par rapport à leurs concurrents issus de pays tiers. Le Gouvernement défend même, comme le Sénat, l'idée d'une préférence européenne permettant le recours privilégié aux opérateurs spatiaux européens dans la mise en place du programme spatial européen.

Les autorités françaises souhaitent aussi renforcer les initiatives de surveillance de l'espace.

Elles veulent aussi, dans le cadre des négociations du futur Cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034, faire converger les priorités de recherche/développement du programme spatial de l'Union européenne avec celles du programme Horizon Europe (programme européen dédié à la recherche et à l'innovation), alors que les crédits de ces programmes

devraient être fusionnés au sein d'une rubrique 2 consacrée au nouveau Fonds européen pour la compétitivité (FEC). Cette rubrique concentrerait 409 milliards d'euros.

En parallèle, il faut noter que l'Agence spatiale européenne va bénéficier d'un budget en augmentation de 30 % (17 % en prenant en compte l'inflation) pour la période 2026-2028, avec 22,067 milliards d'euros. Cette augmentation a été acceptée lors du dernier « sommet » intergouvernemental de l'agence, à Brème (26-27 novembre 2025). Cette augmentation va permettre le financement de programmes scientifiques (3,7 milliards d'euros), le transport spatial (4,4 milliards d'euros pour les programmes Ariane 6, Vega-C et le projet de futur lanceur européen) et la résilience spatiale. En revanche, les missions d'exploration spatiale ont vu leur budget baisser de 20 %.

Malheureusement, **ce sommet a souligné que l'espace était aussi, désormais, un sujet de rivalités intra-européennes croissantes**, en particulier entre la France et l'Allemagne. Longtemps, « les activités spatiales ont été un instrument politique de réconciliation entre la France et la République fédérale d'Allemagne (RFA). Préparée par les débuts de la construction européenne dans les années 1950, la réconciliation spatiale a été formalisée au début des années 1960, dans le contexte de l'affrontement stratégique entre les États-Unis et l'URSS. En dépit de leurs priorités nationales et internationales divergentes, les deux pays ont su cependant forger des compromis, dont témoigne le succès de la fusée Ariane, et porter une ambition commune, celle de construire l'Europe spatiale, dont ils demeurent le moteur jusqu'à nos jours. »¹

Désormais, l'Allemagne, mais aussi l'Italie, font connaître leurs ambitions spatiales, contestent le rôle de *leader* autrefois dévolu à la France, et souhaitent introduire de la concurrence, sur les lanceurs, les satellites et le choix des pas de tir (au détriment du centre spatial français de Kourou). Le constat d'une telle volonté de compétition intra-européenne, dans un domaine où la coopération européenne a pourtant démontré son efficacité, est à déplorer.

Ces deux États membres veulent ainsi faire émerger des solutions alternatives à Ariane et l'Allemagne souhaite explicitement prendre les « commandes » de l'Europe spatiale. Le gouvernement fédéral allemand a ainsi prévu une enveloppe budgétaire de 35 milliards d'euros pour des projets militaires spatiaux défensifs et offensifs d'ici à 2030, dont une constellation de satellites, susceptible de remettre en cause la constellation européenne IRIS², et cinq milliards d'euros dans les programmes spatiaux de l'ESA sur la période 2026-2028 (soit, 23 % du budget), renforçant son rang de premier bailleur de fonds de l'agence, effectif depuis 2019. La France et l'Italie, qui contribuaient

¹ « Des V2 à Ariane 6 : la dimension spatiale de la réconciliation franco-allemande », article de Mme Lise Dubois, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 56-2, 2024.

à ce budget à hauteur de 18 %, voient leur part diminuer, respectivement à 16,3 % et à 15,8 % de ce budget.

Cet écart budgétaire important signale un bouleversement des équilibres spatiaux européens et pourrait fragiliser une industrie française qui représente pourtant près de 40 % des emplois du secteur en Europe. Il faut espérer que la coopération et le dialogue, politiques et industriels, prévaudront sur cette exacerbation d'une logique de concurrence intra-européenne.

g) La résolution européenne du Sénat n° 69 sur la reconnaissance par l'Union européenne de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire

La résolution européenne du Sénat n° 69 est issue d'une proposition présentée par les sénateurs Olivier Rietmann, président de la délégation aux entreprises, et Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, déposée sur le Bureau du Sénat le 23 janvier 2025. Elle a ensuite été examinée et adoptée par la commission des affaires européennes, le 5 février 2025, sur le rapport des sénateurs Vincent Louault et Michaël Weber et est devenue définitive, le 10 mars 2025.

Cette résolution européenne a un unique objet : soutenir la reconnaissance des entreprises de taille intermédiaire (ETI) par l'Union européenne, afin de mieux adapter les politiques européennes destinées aux entreprises. En effet, à l'heure actuelle, ces entreprises doivent appliquer les mêmes règles européennes que les grandes entreprises, « ce qui les expose à une complexité normative qui freine leur potentiel de croissance et les affecte proportionnellement davantage que les autres catégories d'entreprises. ».

Les ETI sont définies en droit français¹ comme :

- une entreprise dont les effectifs sont compris entre 250 et 4 999 salariés, et qui ont soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros, soit un total de bilan n'excédant pas un bilan de 2 milliards d'euros ;

- ou une entreprise de moins de 250 salariés mais avec un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros et plus de 43 millions d'euros de total de bilan.

En revanche, dans le droit de l'Union européenne, seules les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises (PME) faisant l'objet de catégories juridiques reconnues et harmonisées. Une grande variété de définitions ou de classifications était retenue pour les entreprises de taille intermédiaire en fonction des régimes juridiques européens applicables. Or, l'exemple français démontre qu'en ayant reconnu la catégorie spécifique des ETI, les autorités françaises avaient pu « proportionner » et rendre plus efficaces, tant certaines réformes fiscales (ainsi, la baisse de la fiscalité de

¹ Article 51 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et décret n°2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

production avait bénéficié à hauteur de 42 %, aux ETI) que des mesures conjoncturelles de réponse aux crises (ex : l'assouplissement de l'encadrement temporaire des aides d'État pendant la pandémie de covid 19, notifié à la Commission européenne, a permis aux ETI françaises de bénéficier de 20 % du plan de relance industriel français alors qu'elles ne représentaient que 0,2 % du total des entreprises).

Voilà pourquoi, dans sa communication du 12 septembre 2023, intitulée « Train de mesures de soutien aux PME »¹, la Commission européenne avait constaté que la part des entreprises de taille intermédiaire était particulièrement élevée dans les secteurs les plus compétitifs et les plus liés à aux enjeux de souveraineté (électronique, aérospatial, défense, énergie, industries à forte intensité énergétique et santé) et avait précisé qu'elle était attentive à leurs besoins. Elle avait en outre pris l'engagement « d'élaborer une définition harmonisée des petites entreprises de taille intermédiaire. »

Toutefois, en 2023 et en 2024, cet engagement était resté « lettre morte », en dépit de l'appel de la Banque européenne d'investissement (BEI) à la création d'une nouvelle catégorie statistique dédiée aux ETI, à l'échelon européen.²

Voilà pourquoi, dans une nouvelle communication du 29 janvier 2025, cette fois relative à la « boussole pour la compétitivité de l'Union européenne »³, la Commission européenne a confirmé qu'elle proposerait prochainement une définition européenne des petites entreprises de taille intermédiaire, soulignant « l'intérêt majeur » de cette évolution pour les économies européennes.

Depuis l'adoption de la résolution européenne du Sénat, les choses ont favorablement évolué puisque, dans sa recommandation (UE) 2025/1099 du 21 mai 2025 concernant la définition des « petites entreprises à moyenne capitalisation » (dénomination européenne des ETI), la Commission européenne a considéré que ces entreprises étaient celles ayant moins de 750 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 150 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 129 millions d'euros. Il faut noter que **cette définition est plus restrictive que celle en vigueur dans le droit français.**

Le jour de la publication de sa recommandation, la Commission a également présenté, au sein du paquet de mesures de simplification intitulé « Omnibus IV », une proposition de règlement et une proposition de directive qui ont intégré la nouvelle définition des « petites entreprises à moyenne

¹ COM(2023) 535 final.

² Étude de la BEI et de l'organisation « European Policy Centre » intitulée « Champions cachés, opportunités manquées : le rôle crucial des sociétés de taille moyenne dans la transition économique européenne », publiée le 10 janvier 2024.

³ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 29 janvier 2025, « Une boussole pour la compétitivité de l'Union européenne », COM(2025) 30 final.

capitalisation » afin d'étendre à ces entreprises certains dispositifs européens applicables aux PME. Signalons que **le Conseil, dans sa position établie le 24 septembre 2025 sur ces textes, demande l'élargissement de cette définition** (aux entreprises ayant moins de 1 000 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 200 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 172 millions d'euros). Les autorités françaises ont approuvé cette évolution dans un souci d'harmonisation des seuils avec d'autres réglementations européennes (taxonomie ; CSRD ; CS3D...).

Les premières propositions du Parlement, qui ne s'est pas encore prononcé en séance plénière, vont dans le même sens (1 000 salariés avec un chiffre d'affaires inférieur à 200 millions d'euros ou un total de bilan de 172 millions d'euros).

Dans un avis politique adopté le 17 décembre 2025, de nouveau sur le rapport des sénateurs Vincent Louault et Michaël Weber, **la commission des affaires européennes du Sénat a salué cette « première étape » de reconnaissance des entreprises de taille intermédiaire (ETI) tout en appelant la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen à adopter une « approche globale cohérente » afin de soutenir la restauration de la compétitivité économique de l'Union européenne et le développement des ETI.**

h) La résolution européenne du Sénat n° 79 sur les « méga-camions »¹

Cette résolution européenne, relative à la révision de la directive européenne 96/53/CE, dite « poids et dimensions », est issue d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes du Sénat, adoptée sur le rapport des sénateurs Jacques Fernique et Pascale Gruny, le 12 février 2025. Elle est devenue définitive le 17 mars 2025.

Pour rappel, le 11 juillet 2023, la Commission européenne a présenté plusieurs initiatives normatives s'inscrivant dans le cadre du « Pacte vert » et destinées à une « écologisation du transport de marchandises pour un gain économique supplémentaire et une incidence moindre sur l'environnement. »²

Plus précisément, la Commission a présenté une proposition de directive COM(2023) 445 final ayant pour objet d'actualiser la réglementation européenne en vigueur sur les poids et la taille des véhicules routiers de marchandises pour :

¹ Résolution européenne du Sénat n° 79 (2024-2025) du 17 mars 2025 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du Conseil fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international (COM(2023) 445 final).

² Communiqué de presse de la Commission européenne du 11 juillet 2023.

- réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports et parvenir à la neutralité carbone à horizon 2050 ;

- permettre des majorations de poids pour les véhicules routiers à énergies alternatives ;

- autoriser, à titre temporaire, la majoration du poids maximal à 44 tonnes pour tous les types de véhicules utilitaires lourds, y compris thermiques, en trafic transfrontière exclusivement routier ;

- faciliter la circulation des systèmes modulaires européens pour les opérations de transport transfrontières entre pays voisins qui les autorisent sur leur territoire.

En bref, ces mesures ont été présentées pour autoriser la circulation des « méga-camions », dont les dimensions peuvent atteindre 25,25 m de long pour un poids de 60 tonnes, et qui circulent en Allemagne, en Espagne ou en Suède. Cependant, en France, la dimension des camions utilitaires est limitée par le code de la route à 18,75 m de long pour un poids maximal de 44 tonnes.

Dans une rare unanimité, les députés européens français avaient manifesté leur opposition à la circulation des « méga-camions » lors du vote de la position du Parlement européenne sur cette réforme, le 12 mars 2024. Cependant, cette opposition n'a pas empêché le Parlement européen de valider les objectifs et les principales mesures de la réforme, afin de permettre systématiquement la circulation transfrontière des « méga-camions ».

Tout en partageant les objectifs généraux de la Commission européenne, la résolution européenne du Sénat a rappelé que la meilleure manière de parvenir à la neutralité climatique à horizon 2050 était de développer le fret non routier (ferroviaire) et non d'accroître le trafic routier.

À cet égard, elle a dénoncé l'autorisation temporaire de majoration de poids prévue pour les véhicules utilitaires lourds, comme contradictoire avec « le bonus de poids octroyé aux véhicules à émission nulle et au transport combiné. » Elle a noté qu'une telle autorisation pourrait « ralentir le verdissement des flottes de poids lourds en réduisant l'attractivité des motorisations alternatives ». Sur ce point, le gouvernement français partageait l'analyse du Sénat.

Elle a également constaté qu'une telle mesure pourrait avoir pour effet de renforcer l'attractivité et la compétitivité du transport routier et de créer un « report modal inversé »¹, en augmentant sensiblement le nombre de véhicules utilitaires lourds en circulation.

De même, elle a demandé que la circulation des systèmes modulaires européens ne puisse s'effectuer que sur des itinéraires bien identifiés et

¹ Le report modal est l'ensemble des mesures prévues pour « délester » une partie du trafic routier vers une alternative, en premier lieu, le trafic ferroviaire. Le report modal inversé qui est ici évoqué, conduirait les opérateurs de transport à privilégier encore plus le trafic routier, du fait des mesures favorables à ce mode de transport contenues dans la réforme.

moyennant des investissements pour adapter les infrastructures et équipements routiers existants aux caractéristiques de ces véhicules.

Voilà pourquoi, de manière générale, la résolution européenne du Sénat a émis des « réserves » sur l'opportunité de révision de la directive « poids et dimensions », estimant que cette dernière contenait des risques pour les infrastructures routières et la sécurité routière.

Elle a en effet souligné que les infrastructures routières nationales (routes en tournant ou de faible largeur ; ronds-points...) n'étaient pas adaptées à la circulation de véhicules plus lourds et plus nombreux, rappelant que l'entretien de ces routes, ponts, tunnels...représentaient un coût important pour l'état et les collectivités territoriales.

La résolution européenne a donc insisté sur la nécessité pour la France et les autres États membres, de conserver leur « totale maîtrise des conditions de circulation des véhicules utilitaires lourds sur leur territoire, que ce soit pour les opérations nationales ou transfrontalières » et leur pouvoir de décision concernant la circulation des systèmes modulaires européens en provenance d'un autre État.

Après l'adoption de la résolution européenne du Sénat, il a fallu attendre encore plusieurs mois pour que le Conseil de l'Union européenne arrête sa propre position. Ce fut chose faite lors de la réunion du « Conseil transports » du **4 décembre 2025**.

En pratique, les États membres ont décidé :

- de prévoir, pour les véhicules routiers marchands, une longueur supplémentaire de 0,9 m, ainsi qu'un bonus de poids différencié selon que l'ensemble routier est doté de six essieux (4 tonnes) ou non (2 tonnes), pour les véhicules à émission nulle. Sur ce point, la France n'a pas marqué d'opposition ;

- d'autoriser la circulation en trafic international de tous les types de véhicules utilitaires lourds, y compris ceux de 44 tonnes, pour les États membres qui les ont autorisés en trafic national, dès lors que ces véhicules sont à émission nulle. Pour les autorités françaises, cette position a été acceptée dans un souci de compromis afin d'allier décarbonation du secteur routier et limitation de l'impact d'une telle mesure sur le réseau routier français ;

- de maintenir, pour chaque État membre, la possibilité d'autoriser ou de s'opposer à la circulation sur son territoire des systèmes modulaires européens (SME) ou « méga-camions » ;

- d'assouplir toutefois la circulation des convois de transport exceptionnels et des systèmes modulaires européens, lorsque deux états membres frontaliers acceptent cette circulation (suppression de l'accord bilatéral qui est aujourd'hui exigé). **Cette disposition a été adoptée contre l'avis de la France.**

À la sortie du Conseil, le ministre des transports, M. Philippe Tabarot, s'est félicité de ce compromis : « L'accord trouvé favorise, conformément à ce que défendait la France, les poids lourds électriques et le transport intermodal. Il permettra d'accélérer la décarbonation du transport routier de marchandises tout en préservant les infrastructures routières et la part modale du transport ferroviaire et fluvial. »

La commission des affaires européennes constate que le Sénat a sur, le principe, été entendu sur la possibilité de s'opposer à la circulation des « méga-camions » et peut, comme le Gouvernement, prendre acte positivement du compromis favorable aux camions de 44 tonnes à émission nulle.

Désormais, les négociations ont atteint le niveau des trilogues et pourraient aboutir en juin prochain.

Deux « biais » possibles de la réforme méritent toutefois une attention particulière soulignée par le Sénat : d'une part, le risque réel d'augmentation du trafic routier au détriment du ferroviaire (report modal inversé) et, d'autre part, la fragilisation possible des infrastructures routières.

i) La résolution européenne du Sénat n° 90 sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne

Les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) représentent environ 5,8 millions de personnes, soit 1,3 % de la population de l'Union européenne.

La France est le seul État membre de l'Union européenne à compter à la fois, des RUP¹ et des PTOM². Elle attache une grande importance à leur valorisation en tant que territoires stratégiques pour l'Union européenne et à la reconnaissance de leurs spécificités.

La résolution n° 90 (2024-2025), déposée sur le bureau du Sénat le 20 janvier 2025 par Mme Micheline Jacques et MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, a été adoptée avec modifications par la commission des affaires européennes du Sénat, le 19 février 2025, sur le rapport des sénateurs Jean-François Rapin et Georges Patient. Elle est devenue définitive le 24 mars 2025.

Les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer sont à l'origine de cette résolution européenne. En effet, en décembre 2023, la délégation a

¹ Le statut de région ultrapériphérique (RUP) s'applique à neuf territoires appartenant à trois États membres de l'Union européenne : la France (Guadeloupe ; Guyane ; La Réunion ; Martinique ; Mayotte ; Saint-Martin), l'Espagne (îles Canaries) et le Portugal (Açores et Madère).

² 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 le Danemark, il s'agit du Groenland. 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).

décidé de lancer une étude sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer français, en privilégiant une approche par bassin océanique (océan Indien ; océan Atlantique ; océan Pacifique). Or, le premier volet de cette étude, consacré au bassin de l'océan Indien et publié le 17 septembre 2024¹, a souligné la faiblesse de l'intégration des départements d'outre-mer concernés (la Réunion et Mayotte) dans leur environnement régional : ainsi, les importations en provenance des pays de la Commission de l'océan indien (COI), principale organisation régionale dont La Réunion est membre au titre de la France, représentent 0,7 % des importations de ce département et 7 % de ses exportations.

Le deuxième volet de l'étude, consacré au bassin Atlantique et paru dans la même période (le 24 mars 2025) que l'adoption de la présente résolution européenne n° 90 par le Sénat, a confirmé ce constat². Un troisième volet, consacré au bassin Pacifique, est en cours d'élaboration.

Ces rapports ont simultanément montré que la France hexagonale et l'Union européenne demeuraient prédominantes dans les échanges commerciaux, mais aussi dans les mobilités, les investissements ou encore le tourisme des territoires ultramarins français.

L'action de l'Union européenne envers ces territoires, qui ont le statut de régions ultrapériphériques (RUP) au sens des traités européens, a également des effets contrastés. D'une part, il faut constater que **sans l'Union européenne, la coopération régionale bénéficiant aux RUP ne serait pas financée.** Ainsi, sur la période 2021-2027, le programme Interreg a prévu 63 millions d'euros pour la coopération dans le bassin « océan Indien » et 10 millions d'euros pour le bassin « Canal du Mozambique ». En complément, les crédits de l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (IVDCI ou NDICI³) ont financé des projets très concrets menés par la COI (avec 87 millions d'euros versés sur la période 2018-2022) : renforcement de la sécurité maritime ; lutte contre la pêche illégale...

¹ Rapport d'information n° 763 (2023-2024) sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer (volet 1 : bassin océan Indien) des sénateurs Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, au nom de la délégation sénatoriale des outre-mer.

² Rapport d'information n° 90 (2024-2025) du 24 mars 2025 sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer (volet 2 : bassin océan Atlantique) des sénateurs Christian Cambon, Évelyne Corbière-Naminzo et Jacqueline Eustache-Brinio, au nom de la délégation sénatoriale des outre-mer.

³ Dans le cadre de la stratégie diplomatique « Global gateway » (passerelle mondiale), l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (IVDCI) a pour objectif de pérenniser et de développer des partenariats internationaux qui défendent et promeuvent les valeurs et les intérêts européens, et contribuent à la paix et à la prospérité dans le monde. Il est doté d'une enveloppe de 79,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027.

Les programmes Interreg à destination des RUP

2014-2020 Programme Interreg V	Océan Indien	Mayotte -Comores-Madagas car	Guyane français - Guyana - est du Brésil	Caraïbes
	63,2 millions d'euros	12 millions d'euros	22,2 million s d'euros	85,7 million s d'euros
2021-2027 Programme Interreg VI	Océan Indien	Mayotte -Comores-Madagas car	Guyane français - Guyana - est du Brésil	Caraïbes
	62,3 millions d'euros	10,2 millions d'euros	19 millions d'euros	79,9 million s d'euros

Mais, d'autre part, « **comme le lien Hexagone-outr-mer, le lien Union européenne-outr-mer peut isoler** » les RUP « **de leur environnement régional** ». Plusieurs reproches peuvent être formulés sur ce point à l'égard des politiques européennes actuelles :

- en premier lieu, les accords de partenariat économique (APE) négociés par l'Union européenne avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ne prennent pas en compte les intérêts des RUP, qui, du fait de ces accords, sont souvent exposées à une concurrence accrue. Ainsi, dans l'Océan Indien, du fait de tels accords, les exportations de produits des RUP sont soumises à des droits de douane dans les pays voisins alors que les importations vers ces RUP sont exonérées de tels droits. Car les outre-mer sont absents du processus décisionnel européen. Aucun groupe de travail « RUP » n'est associé aux négociations ACP-UE. La Commission européenne a plutôt tendance à renvoyer la responsabilité de cette concertation aux États membres concernés ;

- en deuxième lieu, les normes européennes, applicables aux RUP sans marge d'interprétation, font de ces territoires des « bulles de droit européen » dans un environnement régional aux traditions juridiques très différentes, contribuant à renforcer leur dépendance avec la France hexagonale et l'Union européenne ;

- en troisième lieu, l'appartenance des RUP à l'Union européenne peut même devenir un handicap pour eux lorsque l'application des normes européennes de construction est totalement inadaptée aux climats de ces territoires, ou que la France doit négocier avec la Commission européenne pendant de longs mois afin d'autoriser le renouvellement de la flotte de pêche des RUP, du fait d'une réglementation trop rigide, ou encore, quand le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est mis en œuvre sans adaptation dans les DROM, renchérissant considérablement le coût des

intrants essentiels (ciment, acier, aluminium, engrais notamment) importés de pays tiers.

Voilà pourquoi **une meilleure intégration ou insertion régionale de ces territoires dans leur « voisinage » constitue l'une des pistes pour répondre aux défis actuels des outre-mer**, en particulier, la lutte contre la vie chère (grâce à un approvisionnement régional), le développement économique endogène (en ouvrant de nouveaux marchés), la mobilité (en facilitant les déplacements et la connectivité avec des « hubs » régionaux), mais aussi la lutte contre les trafics (en particulier, le narcotrafic, qui déstabilise les sociétés locales).

Afin d'y parvenir, le rapport d'information n° 763 précité de la délégation sénatoriale aux outre-mer a émis 20 recommandations, dont 6 tendant directement à redéfinir le cadre juridique de l'Union européenne en faveur de l'insertion régionale des RUP. La résolution européenne n° 90, initialement déposée par la présidente et les rapporteurs de la délégation du Sénat aux outre-mer, est l'émanation directe de ces travaux. Ce texte a 4 objectifs principaux.

Tout d'abord, la résolution européenne du Sénat préconise de « changer le regard sur les RUP » en proposant la création d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (ou PEVu), par analogie avec la politique de voisinage développée par l'Union européenne à destination de 16 pays voisins. Cette politique, qui comprend une coopération politique et technique et un soutien financier européen, vise à mettre en place et à stabiliser avec ces pays, un « espace de prospérité et de bon voisinage ». Cette politique se décline aujourd'hui en deux volets distincts :

- la politique de voisinage vers le sud¹. Cette politique, lancée au début des années 2000, a été mise en oeuvre avec plusieurs initiatives (partenariat euro-méditerranéen (2005) et Union pour la Méditerranée (2008)), axés sur des projets concrets. Elle a été relancée en 2021 avec la présentation, par la Commission européenne et par le Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, un nouveau programme pour la Méditerranée et, le 16 octobre 2025, par celle du pacte pour la Méditerranée ;

- le partenariat oriental, vers certains pays frontaliers à l'est², qui a d'abord servi « d'antichambre » à la procédure d'adhésion à l'Union européenne, demeure un facteur de stabilité dans la région mais est en cours de redéfinition.

¹ Cette politique « méditerranéenne » de l'Union européenne concerne l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, les territoires palestiniens (cette dénomination n'implique pas, de la part de l'Union européenne, est sans préjudice de la position de chaque État membre sur la reconnaissance d'un État palestinien), la Syrie et la Tunisie.

² Six pays tiers sont intégrés dans ce partenariat : Arménie ; Azerbaïdjan ; Biélorussie ; Géorgie ; Moldavie ; Ukraine. Toutefois, la Biélorussie en est de fait exclue depuis 2022, en raison de son soutien à la Russie lors de l'agression militaire de l'Ukraine.

L'élaboration d'une PEVu constituerait le troisième volet de cette politique de voisinage spécifique aux RUP. Elle consacrerait la reconnaissance de ces derniers en tant que pôles européens au cœur d'espaces stratégiques non européens.

La résolution européenne a également demandé à l'Union européenne la présentation d'un « paquet RUP » destiné à simplifier le cadre juridique européen en vue de faciliter son adaptation aux spécificités locales des RUP et de favoriser l'intégration régionale de ces dernières. La décision récente d'exempter des marquages « Union européenne » pour les matériaux de construction issus des RUP, au profit d'un marquage local, doit servir d'exemple aux assouplissements envisagés, qui pourraient concerner les transferts de déchets ou les échanges intra-régionaux de produits agro-alimentaires. Ce « paquet RUP » donnerait aussi plus de visibilité pour ces territoires à l'échelon européen et permettrait d'examiner si les marges d'adaptation prévues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne pourraient pas être plus sollicitées.

En complément, la résolution européenne a souligné l'importance de faciliter les cofinancements européens NDICI et Feder afin de mieux orienter les crédits européens vers les projets de coopération régionale.

Enfin, pour éviter toute exclusion des RUP dans les négociations des projets d'accords commerciaux de l'Union européenne, la résolution européenne a estimé nécessaire de rendre obligatoires les études d'impact de ces projets sur les RUP et d'y associer ces derniers aux négociations.

A la suite de l'adoption de cette résolution, **tant la délégation aux outre-mer que la commission des affaires européennes se sont pleinement mobilisées, des délégations se rendant à Bruxelles pour défendre ces positions, notamment auprès de la Commission européenne et du Parlement européen.**

Les lignes commencent à bouger. La Commission européenne devrait ainsi présenter un « omnibus RUP », initialement prévu pour le 27 mai 2026 et désormais **programmé pour le 15 juillet 2026 à l'agenda du collège des commissaires**, afin d'alléger le cadre juridique de l'Union européenne applicable à ces territoires ultramarins. Cette initiative résulte d'une action au long cours et de propositions concrètes des autorités françaises et du Sénat. **S'il convient d'attendre la proposition de la Commission pour apprécier le degré de reprise des positions portées par le Sénat, celui-ci est pleinement mobilisé en amont de sa présentation et le sera encore lors des négociations.**

Les demandes du Sénat relatives à une meilleure prise en compte des intérêts et à la reconnaissance des spécificités des outre-mer dans l'Union européenne devraient ainsi obtenir en grande partie satisfaction avec le futur « omnibus RUP ».

Les préconisations de sa résolution européenne sur une coopération régionale accrue des territoires ultramarins participent également d'une réflexion d'ensemble, aux niveaux national et européen, sur la possibilité d'accentuer encore leur marge d'appréciation au sein de l'ensemble européen, afin de « **limiter les effets de bords** » **d'une application trop uniforme du droit de l'Union européenne. Il convient d'attendre les propositions de la Commission européenne, avec laquelle le sujet a été évoqué à plusieurs reprises, pour apprécier le degré de reprise des propositions du Sénat.**

Le Sénat est également pleinement mobilisé pour défendre les enveloppes budgétaires consacrées aux politiques européennes dans les outre-mer, dans le cadre des négociations du futur cadre financier pluriannuel (CFP), qui constituent une source d'inquiétudes soulignée par la délégation sénatoriale aux outre-mer et la commission des affaires européennes.

En effet, dans la nouvelle architecture budgétaire 2028-2034 proposée par la Commission européenne, certains outils ayant fait leurs preuves comme le « *programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité* » (POSEI) ou l'allocation spécifique aux RUP disparaîtraient, les montants de la politique de cohésion à destination des outre-mer étant compris dans la « rubrique 1 » déjà évoquée, avec les crédits de la PAC, de la pêche et des affaires intérieures. Seuls les crédits des régions les moins développées seraient sanctuarisés (à 3,7 milliards d'euros contre 6,48 milliards d'euros sur 2021-2027) mais cinq régions (Franche-Comté ; Limousin ; Lorraine ; Martinique ; Picardie) viendraient intégrer cette catégorie aux côtés de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion, de Mayotte et de Saint-Martin. La délégation aux outre-mer du Sénat, dans un rapport d'information récent, a qualifié ce budget européen de « désastreux » pour les RUP¹.

Le Sénat, dans sa nouvelle résolution européenne adoptée sur le cadre financier pluriannuel², a souligné la nécessité de préserver les financements européens consacrés aux outre-mer, en particulier en appelant « à rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et à assurer un financement suffisant pour les RUP au sein de l'enveloppe française consacrée aux régions les moins développées ».

Tout en maintenant une pression politique forte sur ce dossier, il convient donc d'attendre le résultat des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour apprécier la manière dont les positions du Sénat seront reprises.

¹ Rapport d'information n° 426 (2025-2026) du 20 février 2026, des sénateurs Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili, au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer.

² Résolution n° 599 (2025-2026) du 6 mai 2026.

j) La résolution européenne du Sénat n° 113 visant à promouvoir la recherche fondamentale et l'innovation de rupture dans le domaine des ARN extracellulaires et des vésicules extracellulaires

La résolution européenne du Sénat n° 113 est issue d'une proposition de résolution européenne déposée par la sénatrice Vanina Paoli-Gagin, le 19 mars 2025. Elle a été adoptée, simultanément à un avis politique, par la commission des affaires européennes sur le rapport des sénateurs Bernard Jomier et Jean-François Rapin, le 2 avril 2025 et est devenue définitive le 6 mai 2025.

Cette résolution vise à **conforter le soutien européen actuel aux recherches et innovations actuelles utilisant des ARN extracellulaires**, c'est-à-dire, certaines formes d'ARN (acide ribonucléique) qui peuvent être trouvées en dehors des cellules et qui voyagent dans les fluides corporels tels que le sang, la salive ou l'urine. Ces brins d'ARN transportent des informations vitales d'une cellule à une autre, agissant comme des messagers cellulaires.

À titre principal, la résolution européenne du Sénat :

- a reconnu que les technologies reposant sur les propriétés des ARN et vésicules extracellulaires pouvaient contribuer à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne, notamment dans les domaines de la santé et de l'agriculture ;

- a demandé que les programmes de travail du programme-cadre Horizon Europe apportent un soutien spécifique aux innovations fondées sur les ARN et vésicules extracellulaires tout en rappelant la nécessité de simplifier les démarches administratives nécessaires pour l'obtention des financements ;

- a jugé en complément, indispensable la mobilisation de l'investissement privé pour financer le développement des entreprises innovantes, en particulier avec le développement de produits d'épargne à long terme et la mise en place d'une union de l'épargne et des investissements ;

- a encouragé la création de plateformes spécifiques disposant des autorisations adaptées pour produire des vésicules extracellulaires ;

- a demandé que les entreprises de ce secteur puissent bénéficier des conseils des autorités compétentes des États membres et de l'Union européenne ;

- a soutenu le principe d'un nouveau règlement européen visant à stimuler le développement des biotechnologies dans l'Union européenne et recommandé d'établir une procédure adaptée pour l'évaluation des produits phytopharmaceutiques à base d'ARN.

Dans sa réponse datée du 13 octobre 2025, **la Commission européenne a affirmé qu'elle partageait la vision du Sénat** sur ce dossier et

sur les promesses des recherches sur les ARN extracellulaires pour l'autonomie stratégique de l'Union européenne dans les domaines de la santé et de l'agriculture.

Elle a aussi confirmé que le programme *Horizon Europe* fournissait un « soutien solide » aux recherches et à l'innovation sur les ARN extracellulaires, tout comme son prédécesseur « Horizon 2020 » qui avait financé 67 projets liés à l'utilisation de vésicules extracellulaires pour un montant de 104 millions d'euros. Sur les quatre premières années de fonctionnement d'Horizon Europe, 59 projets ont déjà bénéficié d'un soutien pour un budget cumulé de 102 millions d'euros.

En revanche, le SGAE a précisé que le programme de travail du Conseil européen de la recherche (ERC), adopté sur une base annuelle, sélectionnait les projets à soutenir sur le critère exclusif de l'excellence scientifique et qu'il n'était « pas souhaitable d'y intégrer un ciblage thématique ». Concernant le programme de travail « principal », adopté sur une base « biennale », le dernier a été adopté au premier semestre 2025 et n'a pas retenu la promotion de la recherche fondamentale et de l'innovation de rupture, dans le domaine des ARN extracellulaires et des vésicules extracellulaires. Il en va de même pour le troisième programme de travail pertinent, à savoir celui du Conseil européen de l'innovation, qui accompagne les laboratoires dans leurs innovations de rupture jusqu'à la mise sur le marché. Le dernier a été publié en novembre 2024.

En résumé, la recherche et l'innovation font bien l'objet de nombreux financements européens, mais au cas par cas, en fonction des projets présentés, et non au titre d'une priorité européenne visant le domaine des ARN extracellulaires et des vésicules extracellulaires.

La Commission européenne a par ailleurs indiqué au Sénat :

- que le programme de travail 2025 d'Horizon Europe était marqué par la simplification des procédures : réduction de la longueur des programmes ; diminution du nombre de sujets ; autorisation de sujets plus ouverts et de différentes trajectoires pour atteindre les résultats escomptés ;

- que les bénéficiaires de crédits dont les recherches étaient liées au secteur alimentaire pouvaient bénéficier des conseils de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (EFSA) et rappelé qu'un cadre juridique pertinent était déjà prévu au niveau européen pour l'évaluation appropriée des risques liés à l'utilisation d'ARNex dans les produits phytopharmaceutiques (règlement (CE) n° 1107/2009) ;

- qu'un nouveau règlement européen - le futur « règlement sur les biotechnologies » - allait être prochainement présenté par la Commission européenne afin de rationaliser et de simplifier les règles européennes régissant l'accès au marché des produits de biotechnologie et des produits issus de la « bioproduction ». En pratique, ce texte a été présenté par la

Commission européenne, le 16 décembre 2025¹. Cette proposition de règlement sur les biotechnologies souhaite augmenter le potentiel de l'Europe en matière de biotechnologies en soutenant les idées innovantes sur le parcours qui les mène du laboratoire à la mise sur le marché. Elle met en place un nouveau projet pilote sur les investissements dans les biotechnologies de la santé en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et tend à stimuler la bioproduction au moyen d'un soutien ciblé. Le projet encourage aussi les entreprises à mener des activités de recherche et de production sur le territoire européen, accélère l'octroi d'un pays à l'autre d'autorisations pour les essais cliniques et active le développement de nouvelles thérapies de pointe utilisant l'IA, les données et les « bacs à sable réglementaires » (cadre réglementaire permettant l'expérimentation de certaines technologies). La proposition entend aussi simplifier la réglementation européenne afin de réduire les coûts et les charges pour les entreprises. Pour les produits innovants complexes, il veut instituer des voies réglementaires harmonisées.

La Commission européenne a enfin salué l'appui exprimé du Sénat à la mise en place d'une union de l'épargne et des investissements, afin de mieux mobiliser les capitaux privés pour la recherche.

k) La résolution européenne du Sénat n° 176 relative à la protection des mineurs en ligne

Le Sénat est, depuis de longues années, à l'avant-garde des initiatives en faveur d'une protection réelle des mineurs face aux risques représentés par un temps excessif passé devant les écrans, par l'exposition de jeunes enfants à des contenus illicites et/ou inadaptés, mais aussi pour lutter contre les abus sexuels sur mineurs en ligne. À l'initiative de sa commission des affaires européennes, dans son analyse du règlement européen sur les services numériques (ou DSA)², il avait ainsi défendu les mesures d'interdiction des publicités ciblées à destination des mineurs et demandé, d'une part, que les atteintes à la santé physique et psychique des enfants soient ajoutées à la liste des risques systémiques évalués annuellement par les très grandes plateformes et, d'autre part, parmi les normes établies figure la mise en place de systèmes de contrôle de l'âge des utilisateurs³.

Cette dernière demande a été renouvelée dans sa résolution européenne précitée n° 77 (2022-2023) du 20 mars 2023 sur la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants. Cette résolution a, par ailleurs, soutenu la mise en place d'un système d'alerte, de détection et de retrait des contenus en ligne liés à des abus sexuels sur mineurs et souhaité l'ajout d'une possibilité de déréférencement de ces contenus, tout en évitant un dispositif ayant pour

¹ COM(2025) 1022 final.

² Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

³ Résolution européenne du Sénat n°70 (2021-2022) du 14 janvier 2022 sur le DSA.

conséquence une surveillance générale et permanente des communications¹. La résolution s'exprimait aussi en faveur de l'imposition, sur les sites pornographiques, de l'affichage d'un écran noir tant que des dispositifs de vérification de l'âge des utilisateurs n'étaient pas en place. En complément, la résolution demandait la mise en place d'un contrôle parental pour limiter et filtrer les contenus préjudiciables accessibles aux mineurs et appelé à son activation par défaut par les fournisseurs. Elle soulignait aussi l'importance de l'éducation des jeunes au numérique et demandait l'ouverture d'une réflexion sur l'instauration d'un « droit à l'oubli » renforcé pour les mineurs.

Dans le même esprit, en France, **la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 a instauré une « majorité numérique » à 15 ans** permettant de s'inscrire sur les réseaux sociaux **mais est demeurée inappliquée** car **la Commission européenne a ensuite estimé que les dispositions de la loi n'étaient pas conformes au droit européen**, en particulier au règlement européen relatif à un marché unique des services numériques (ou règlement « DSA »)², qui confère à la Commission un pouvoir de contrôle des très grandes plateformes en ligne.

Dans sa résolution européenne n° 106 relative à la souveraineté numérique européenne, examinée *infra*, le Sénat a de nouveau milité en faveur de l'instauration d'une vérification de l'âge des utilisateurs de certains sites et a salué la modification de la loi française allant dans ce sens (loi « SREN » - voir l'encadré ci-dessous). Il a aussi appuyé les enquêtes ouvertes par la Commission européenne contre *TikTok*, *X*, *Meta*, *Snap* et *Youtube* pour évaluer l'efficacité de leurs mesures de protection des mineurs.

¹ Résolution européenne du Sénat n°77 (2022-2023) du 20 mars 2023 sur la proposition de règlement COM (2022) 229 final établissant des règles visant à prévenir et à lutter contre les abus sexuels sur les enfants.

² Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

La loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (dite loi « SREN »)

Cette loi :

- adapte en droit français le règlement européen sur les marchés numériques (DMA)¹ et le règlement européen sur les services numériques (DSA) ;
- tend à mieux protéger les enfants de la pornographie en ligne : l'Arcom peut ainsi bloquer les sites pornographiques qui ne contrôlent pas l'âge de leurs utilisateurs pour deux ans maximum et ordonner leur déréférencement des moteurs de recherche sous 48 heures ; en outre, les hébergeurs doivent retirer les contenus pédopornographiques dans les 24 heures de leur signalement, sous peine de sanctions pénales ;
- vise à lutter contre les fraudes, la haine et la désinformation en ligne (mise en place d'un filtre de cybersécurité « anti-arnaque » à destination du grand public ; renforcement des sanctions pénales pour les infractions de haine en ligne, cyberharcèlement... (peine complémentaire de « bannissement » des réseaux sociaux)) ;
- institue une « réserve citoyenne du numérique » ;
- permet à l'Arcom d'enjoindre à de nouveaux opérateurs d'arrêter la diffusion sur internet d'une chaîne de propagande étrangère sous 72 heures ;
- comprend plusieurs mesures visant à réduire la dépendance des entreprises aux fournisseurs d'informatique en nuage (ou « cloud ») et à mieux faire respecter la loi par les plateformes de locations touristiques.

Source : commission des affaires européennes

Dans ce contexte, la résolution européenne n° 176, qui fait l'objet de la présente analyse, a été proposée par la sénatrice Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues pour résumer les réflexions et recommandations qui viennent d'être évoquées. En pratique, cette résolution a été adoptée avec modifications par la commission des affaires européennes, simultanément à un avis politique, le 3 juillet 2025, sur le rapport de la sénatrice Brigitte Devésa. Elle est devenue résolution du Sénat le 8 août 2025.

À titre principal, cette résolution a souligné que « l'intérêt supérieur de l'enfant », protégé à la fois par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la charte européenne des droits fondamentaux, devait (enfin) être une « considération primordiale » dans les politiques de l'Union européenne.

Aujourd'hui, les effets négatifs de l'utilisation problématique du numérique par les enfants et les adolescents sont prouvés. À titre d'exemple, une étude récente réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a

¹ Règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022.

démontré les impacts négatifs d'une telle utilisation sur le sommeil, la santé mentale, le bien-être et les résultats scolaires des jeunes¹.

Si le DSA affirme que tout effet négatif sur la protection des mineurs doit être considéré comme un « risque systémique » qui appelle des mesures d'atténuation telles que « la vérification de l'âge et les outils de contrôle parental, ou des outils permettant d'aider les mineurs à signaler les abus ou à obtenir un soutien » (article 34), **force est de constater qu'aucune de ces mesures n'a été mise en place depuis 2022.**

La résolution a donc repris les demandes précédentes du Sénat sur la mise en œuvre du DSA, sur la nécessité d'ouvrir des enquêtes à l'égard de certaines plateformes en ligne non respectueuses de la protection des mineurs et de les clore rapidement, sur le besoin de mettre en place un dispositif efficace en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur mineurs et sur la pertinence de normes européennes en matière d'éthique et de droits fondamentaux qui devraient être respectées lors de l'élaboration des algorithmes d'ordonnancement des contenus (principe de *legacy* et *safety by design*).

La résolution européenne a aussi :

- demandé le lancement, à l'échelle européenne, d'une enquête sur les incidences des réseaux sociaux et du temps d'écran excessif sur la santé mentale et le bien-être, en particulier des jeunes et encouragé les politiques publiques préventives des États membres avec le soutien de la Commission européenne ;

- salué la consultation publique lancée par la Commission européenne, le 13 mai 2025, en vue de l'établissement de lignes directrices pour la protection des mineurs en ligne dans le cadre du règlement sur les services numériques, afin de fixer un cadre juridique exigeant, et d'imposer des dispositifs de vérification d'âge, non seulement pour l'accès aux plateformes à risque interdites aux moins de 18 ans mais également à l'ensemble des réseaux sociaux et a demandé l'adoption rapide de ces lignes directrices. Dans ce cadre, le Sénat a aussi recommandé la configuration des comptes des mineurs par défaut (avec la désactivation de la possibilité, pour des adultes inconnus, de contacter des mineurs ou la désactivation par défaut de la fonction de lecture automatique des vidéos, et des systèmes de recommandation transparents et protecteurs des enfants) ;

- rappelé que la responsabilité première de la vérification de l'âge de leurs utilisateurs devait revenir aux plateformes et soutenu, en complément, la mise en place de solutions de vérification de l'âge et de logiciels de contrôle parental obligatoires pour tous les acteurs opérant sur le marché européen. La résolution a également approuvé le principe d'une harmonisation européenne

¹ Étude « *Teens, screens and mental health : findings from 2021-2022 Health behaviour in school-aged-children (HBSC) study* ».

des contrôles de vérification d'âge ainsi que l'imposition d'une majorité numérique, âge en dessous duquel les mineurs ne pourraient plus accéder aux réseaux sociaux.

En réponse à la résolution du Sénat, la Commission européenne a approuvé la volonté des sénateurs de créer un environnement en ligne plus sûr pour les mineurs¹. Elle a émis les **observations suivantes** :

- le règlement sur les services numériques « impose déjà des obligations d'atténuation des risques systémiques aux très grandes plateformes en ligne, dont les réseaux sociaux. » et ces mesures d'atténuation mentionnent explicitement « la vérification de l'âge comme moyen possible de protéger les droits de l'enfant. » Ce règlement oblige également les fournisseurs de plateformes en ligne (sauf les microentreprises) à « garantir un niveau élevé de sûreté, de sécurité et de protection de la vie privée des mineurs. » ;

- en outre, le 27 mai 2025, la Commission européenne et les coordinateurs nationaux des services numériques ont lancé un plan d'action conjoint pour la protection des mineurs au regard de l'accès aux plateformes pornographiques ;

- les lignes directrices de la Commission européenne sur la protection des mineurs, publiées le 14 juillet 2025, comprennent de nombreuses consignes pratiques (mettre les comptes des mineurs en mode « privé » par défaut ; modifier les systèmes de recommandation des plateformes afin de réduire le risque que des mineurs soient confrontés à des « contenus préjudiciables » ; donner les moyens aux mineurs de bloquer ou de masquer des utilisateurs...) et les mineurs sont aussi protégés par les règles générales de l'Union européenne de protection des consommateurs ;

- la mise en place de logiciels de contrôle parental, qui peut sembler une idée pertinente en théorie, ne sera pas envisagée, les études existant sur ces logiciels ayant démontré que leur taux moyen d'utilisation était généralement faible ;

- la demande du Sénat d'une harmonisation européenne des mécanismes de contrôle de vérification de l'âge des utilisateurs semble effectivement pertinente. Il est heureux de constater un « revirement » de la Commission européenne sur ce sujet. En effet, pendant plusieurs années, la Commission européenne s'est contentée de dénoncer la multiplication des décisions nationales, en particulier celles de la France avec sa loi inappliquée n° 2023-766 du 7 juillet 2023, car elles auraient été sources de « fragmentation », mais elle ne proposait aucune solution alternative européenne. C'est pourquoi, le 10 juin 2025, le chef de l'État avait déclaré qu'"*on ne (pouvait) pas attendre*" pour fixer une majorité numérique et il avait alors déclaré souhaiter une interdiction harmonisée des réseaux sociaux pour les moins de

¹ Réponse C(2025) 6695 final en date du 30 septembre 2025.

15 ans à l'échelle de l'Union européenne (UE). Plusieurs États membres (Chypre ; Danemark...) ont ensuite exprimé leur accord avec cette proposition.

Voilà pourquoi la Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, des **lignes directrices pour la protection des mineurs** confirmant que le recours à des restrictions d'accès fondées sur des méthodes de vérification de l'âge était approprié et proportionné concernant l'accès aux contenus pornographiques ou relatifs à des jeux de hasard, ou lorsque les règles nationales fixent un âge minimal d'accès.

Ces lignes directrices ont été accompagnées par un projet de dispositif complet de vérification, qui protège leur vie privée. Ce dernier tend à se concrétiser avec la mise en place d'un « portefeuille d'identité numérique » consacré à la vérification de l'âge (*mini-wallet*). Plusieurs États membres, dont la France, ont testé ce dispositif. Ce dernier a d'ailleurs été complété en octobre dernier, pour permettre aux utilisateurs de prouver leur identité en ligne avec leur passeport ou leur carte nationale d'identité.

Dans son discours sur l'état de l'Union 2025, la présidente de la Commission a confirmé son soutien à l'établissement d'**une majorité numérique au niveau européen**.

Puis, le 15 avril dernier, la présidente de la Commission européenne a annoncé que cette application était « techniquement prête ». Elle pourra fonctionner sur tous les appareils (smartphones ; ordinateurs ; tablettes) en « code source ouvert ». La Commission européenne s'est fixée comme objectif que 80 % de ses résidents à échéance 2030.

Le Sénat et la Commission européenne sont donc désormais en phase sur les objectifs et sur la nécessité d'agir pour mieux protéger les mineurs en ligne.

En pratique, la Commission a constitué un groupe d'experts co-présidé par Mme Maria Melchior, directrice de l'institut national français de la santé et de la recherche médicale (INSERM), qui doit rendre des recommandations sur les modalités les plus efficaces de protection des mineurs en ligne, au plus tard, en juillet prochain. Cependant, sans attendre ses conclusions, la présidente de la Commission européenne a annoncé, le 12 mai dernier, qu'une initiative normative prévoyant une majorité numérique européenne « pourrait être présentée cet été ».

Au niveau national également, le débat est dense et complexifié par la discussion de plusieurs textes législatifs ayant le même objectif.

La première initiative a été celle de la sénatrice Catherine Morin-Desailly, qui a déposé une proposition de loi¹ visant à protéger les jeunes des risques liés à l'exposition aux écrans et des méfaits des

¹ Proposition de loi n° 744 visant à protéger les jeunes des risques liés à l'exposition aux écrans et aux méfaits des réseaux sociaux, et à les accompagner vers un usage raisonné du numérique, déposée le 17 juin 2025.

réseaux sociaux, et à les accompagner vers un usage raisonné du numérique. Ce texte prône l'interdiction des réseaux sociaux aux enfants de moins de 13 ans et permet l'accès des jeunes de 13 à 16 ans, moyennant une autorisation parentale. Elle prévoit aussi des mesures complémentaires (politique de prévention des risques numériques dans les établissements scolaires ; information sur ces risques dans les messages publicitaires et les emballages des produits numériques...). Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture par le Sénat, le 18 décembre dernier, et est en attente d'examen à l'Assemblée nationale.

Quelques semaines plus tard, une autre proposition de loi, déposée cette fois par la députée Laure Miller¹, visant aussi à protéger les mineurs des risques liés à l'utilisation des réseaux sociaux, avait prévu initialement d'interdire l'accès à ces derniers, aux mineurs de moins de 15 ans, comme l'avait souhaité déjà la loi inappliquée n° 2023-766 du 7 juillet 2023. Ce texte a ensuite été profondément remanié après avis du Conseil d'État, qui avait relevé plusieurs dispositions contraires au règlement européen sur les services numériques (« DSA »). Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte, qui a ensuite été adopté à l'Assemblée nationale, en janvier 2026.

Le Sénat a également adopté la proposition de loi, le 31 mars dernier, mais en la modifiant structurellement : à l'interdiction générale et absolue des réseaux sociaux aux mineurs de 15 ans, qui encourait, selon l'analyse du Sénat, une possible censure par le Conseil Constitutionnel au nom d'une non-conformité avec le « DSA », **la Haute Assemblée a préféré distinguer, d'une part, une « liste noire » de réseaux sociaux dangereux, soit, en raison de leurs algorithmes addictifs, soit, en raison de leurs contenus inappropriés, dont la définition reviendrait à l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et dont l'accès serait systématiquement interdit, et, d'autre part, les autres réseaux sociaux, dont l'accès serait soumis à autorisation parentale.**

Cette mesure a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne², la procédure étant en cours.

¹ Proposition de loi n° 2107 visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, en date du 18 novembre 2025.

² <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fr/notification/27828>

3. Cinq résolutions européennes du Sénat ont été très partiellement suivies ou pas suivies

a) *La résolution européenne du Sénat n° 27 visant à prendre les mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans*¹

La résolution européenne n° 27, qui est issue d'une initiative du sénateur Pascal Allizard et de plusieurs de ses collègues, a été adoptée avec modifications par la commission des affaires européennes, le 17 octobre 2024, sur le rapport des sénatrices Audrey Linkenheld et Elsa Schalck, puis par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 13 novembre 2024, sur le rapport de la sénatrice Gisèle Jourda. Elle est devenue résolution du Sénat le 25 novembre 2024.

Cette proposition de résolution, formellement relative aux conclusions du Conseil européen du 23 mars 2023, est en fait la **conséquence du retour au pouvoir des talibans en Afghanistan, le 15 août 2021**, après une première période de « gouvernement » entre 1996 et 2001.

Les talibans, un mouvement islamiste fondamentaliste afghan

Les talibans sont un mouvement islamiste fondamentaliste afghan, dont la prise de pouvoir en 1996, marquée par de nombreuses exactions contre la population afghane (discriminations contre les femmes, usage de la torture, exécutions sommaires...) et la proximité avec l'organisation Al-Qaïda, à l'origine des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, avaient entraîné une intervention américaine en Afghanistan qui les avait chassés (octobre 2001). Cependant, le mouvement était demeuré influent dans certaines provinces afghanes et s'était renforcé progressivement, profitant du discrédit de la République islamique d'Afghanistan (2001-août 2021). L'annonce du départ des troupes américaines en 2021, lui a permis de réimplanter son « califat » à Kaboul, au terme d'une guérilla de plusieurs années contre les instances de la République, soutenues par les Occidentaux.

Or, depuis son retour au pouvoir, **le mouvement taliban a repris et accentué sa « politique d'invisibilisation » des femmes**, obligées de se couvrir le visage et de porter une « burqa » (voile intégral), de sortir dans la rue avec un « mahram » (« tuteur » masculin), et dans l'interdiction d'enseigner, d'étudier, d'aller dans les parcs, dans les salles de sport et les bains publics etc.

Le premier objet de la résolution européenne du Sénat était donc de condamner fermement ce régime politique et sa politique qualifiée « d'apartheid de genre » par l'Organisation des Nations-Unies (ONU).

¹ *Résolution européenne n° 27 (2024-2025) du 25 novembre 2024 visant à prendre les mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans.*

Elle réaffirmait ensuite un soutien à la position diplomatique française, conciliant le maintien d'un soutien au peuple afghan (aide humanitaire...) et le refus de toute reconnaissance internationale des talibans.

Saluant le courage des femmes et des filles afghanes, elle attirait également l'attention sur les risques encourus par les jeunes garçons, particulièrement visés par la propagande des talibans.

En outre, la résolution européenne du Sénat demandait à la France et à ses partenaires européens :

- de redoubler d'efforts pour protéger les femmes et les enfants afghans et faire parvenir de l'aide humanitaire ;
- de veiller à l'effectivité et à l'efficacité des sanctions internationales contre les talibans ;
- de condamner les abus systématiques du régime contre les femmes en soulignant qu'ils sont susceptibles d'être qualifiés de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre par la Cour pénale internationale (CPI) et d'appuyer toutes les actions devant les juridictions internationales contre le régime taliban, afin que ce dernier rende des comptes.

Malheureusement, cette résolution européenne n'a été suivie d'aucun effet. Tout d'abord, le pouvoir taliban est toujours en place à Kaboul et il poursuit sa politique de discrimination systématique et d'humiliation des femmes. Ainsi, le 4 janvier 2026, le régime a promulgué un nouveau code pénal légalisant certaines formes de violence et restreignant fortement les libertés des femmes, tout en renforçant l'impunité des auteurs.

De plus, le pays fait toujours face à une crise économique et sociale, du fait des sanctions internationales, des tensions avec l'Iran et le Pakistan, qui ont renvoyé des milliers d'Afghans dans leur pays avec de nombreuses violences, et des tremblements de terre qui se succèdent. En conséquence, comme à chaque période de difficultés politiques, les talibans ont encore durci leurs règles discriminatoires à l'encontre des femmes (qui n'ont plus le droit de lire des livres étrangers ni celui de se tenir dans une pièce ayant une fenêtre donnant sur l'extérieur...).

En outre, si la politique d'humiliations et de répression systématiques des femmes des talibans est toujours condamnée par la communauté internationale et par l'Union européenne, les réponses de ces dernières sont lentes. En pratique, en juillet 2025, la CPI a émis deux mandats d'arrêt à l'encontre de deux dirigeants talibans pour « persécution » des femmes et, en septembre 2025, l'ONU a mis en place un nouveau mécanisme d'enquête chargé de collecter et de rassembler des preuves sur les crimes internationaux les plus graves perpétrés par le régime taliban.

Mais le régime taliban a été conforté par sa reconnaissance par des pays tiers : la Russie a reconnu le régime depuis juillet 2025. Dès 2023, la Chine avait accepté un ancien porte-parole taliban comme ambassadeur du régime

de Kaboul. Le Pakistan et l'Iran, pays voisins qui doivent gérer des réfugiés afghans, ont envoyé aussi des diplomates en Afghanistan.

Quant à l'Union européenne, elle a mis à jour ses divisions sur le dossier afghan lorsque, sous l'impulsion de l'Allemagne et de la Belgique, 19 États membres et la Norvège ont, en octobre dernier, demandé, dans une lettre commune au commissaire européen en charge des affaires intérieures, M. Magnus Brunner, de mettre en place rapidement un mécanisme européen de **renvoi des ressortissants afghans pénalement condamnés ou en situation irrégulière dans un État membre de l'Union européenne, vers leur pays d'origine, en ouvrant à cette fin des négociations diplomatiques avec le régime des talibans.**

Par la suite, en novembre, sans reconnaître le régime taliban, l'Allemagne a accepté la désignation d'émissaires talibans à l'ambassade d'Afghanistan à Berlin et au consulat afghan de Bonn.

Fin novembre 2025, poussé par 19 États membres emmenés par la Belgique, le commissaire européen à la migration, M. Magnus Brunner, a confirmé l'existence de discussions techniques avec le régime taliban à ce sujet. En pratique, des diplomates européens se sont rendus deux fois en Afghanistan pour rencontrer les autorités de fait et négocier un programme de retour pérenne. En complément, la Commission européenne, qui travaille étroitement sur ce dossier avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), a confirmé le 12 mai 2026 avoir invité à Bruxelles des émissaires talibans « avant l'été » pour poursuivre ces échanges.

Une telle évolution inquiète fortement les ressortissants afghans qui avaient fui leur pays en 2021 et qui, pour certains, pourraient être renvoyés dans leur pays. Elle fragilise aussi le discours de l'Union européenne sur ses « valeurs » et sur les libertés fondamentales, en particulier, celles des femmes afghanes.

b) La résolution européenne du Sénat n° 36 visant à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers

La résolution européenne du Sénat n° 36 du 17 janvier 2025, qui vise à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers, est issue d'une proposition de résolution européenne déposée sur le bureau du Sénat par le sénateur Cyril Pellevat et plusieurs de ses collègues le 18 novembre 2024. Elle a été adoptée avec modifications par la commission des affaires européennes du Sénat, le 11 décembre 2024, sur le rapport des sénateurs Florence Blatrix Contat et Cyril Pellevat.

Cette proposition de résolution européenne est directement liée au contexte budgétaire difficile de la France et au coût, pour l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), du système de versement de prestations de chômage aux travailleurs

frontaliers français exerçant une activité dans un État frontalier, la Suisse et le Luxembourg à titre principal.

Pour rappel, l'Union européenne est compétente, en vertu de l'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour la coordination des régimes de sécurité sociale des différents États membres afin de permettre au travailleur d'exercer son droit à la libre circulation. Sur cette base, le régime juridique de l'assurance chômage des travailleurs frontaliers a été institué, régi par deux règlements européens. Le Conseil de l'Union Européenne et le Parlement européen ont ainsi adopté le règlement n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement 987/2009¹ qui en fixe les modalités de mise en œuvre. Ces deux textes sont également applicables aux pays de l'Espace économique européen² et à la Suisse. Ce règlement prévoit que l'institution compétente de l'État d'emploi rembourse à l'institution compétente de l'État de résidence seulement une partie des cotisations chômage qu'il perçoit de la part des frontaliers³ et que l'institution compétente de l'État de résidence d'un travailleur frontalier est chargée de lui verser des prestations chômage.

En pratique, la France est le pays de l'Union européenne comportant le plus de travailleurs frontaliers, au nombre de 445 000, dont 234 000 travailleurs en Suisse en 2024⁴, un chiffre qui ne cesse de croître. Ainsi, en 2024, 77 000 allocataires frontaliers résidant en France, parmi lesquels 61 % exerçaient une activité professionnelle en Suisse et 22 % au Luxembourg, ont perçu des prestations de chômage en France.

Or, les dépenses d'indemnisation chômage versées par l'Unédic au titre des allocations frontalières sont très supérieures aux remboursements des pays frontaliers vers le régime et ce déséquilibre s'est progressivement accru. Ainsi, en 2023, pour l'Unédic, organisme chargé d'indemniser le chômage en France, le coût total des prestations versées aux travailleurs frontaliers en situation de chômage s'élevait à un milliard d'euros par an. En vertu du système de compensation financière versée par les États dans lesquels les travailleurs frontaliers ont contribué à l'assurance-chômage, la France a perçu 200 millions d'euros. Le surcoût de l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers était donc de 800 millions d'euros, soit 10 000 euros par chômeur frontalier. Les montants remboursés par les États d'emploi sont donc

¹ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociales ; le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, entrés en vigueur le 1^{er} mai 2010.

² Islande ; Liechtenstein ; Norvège.

³ L'État d'emploi rembourse à l'État de résidence la totalité du montant des indemnités des 3 premiers mois quand le travailleur a travaillé moins de 12 mois dans les 24 derniers mois dans le pays frontalier avec une possibilité d'extension à 5 mois d'indemnisation remboursé si le frontalier y a travaillé plus de 12 mois dans les 24 derniers mois.

⁴ <https://franche-comte.urssaf.fr/accueil/actualites/recueil-statistique-qui-sont-l-1.html>

insuffisants et ne couvrent en moyenne que 20 % du montant des prestations versées.

En 2016, à la suite d'une étude d'impact mettant en évidence le caractère particulièrement désavantageux du système pour les États de résidence¹ – notamment ceux comptant un nombre important de travailleurs frontaliers « sortants » ou offrant un niveau d'indemnisation du chômage plus élevé que l'État de dernière activité – la Commission européenne avait déjà envisagé une révision du règlement n° 883/2004². L'objectif affiché était de rééquilibrer la répartition de la charge financière, qui pèse principalement sur l'État de résidence. Cette tentative de réforme n'avait toutefois pas abouti faute de consensus entre les États membres.

Pour mémoire, sur proposition de la commission des affaires européennes, le Sénat s'était déjà prononcé, dans sa résolution européenne n° 108 en date du 26 mai 2018, sur la convergence sociale dans l'Union européenne. **Cette résolution demandait notamment que le versement des prestations de chômage soit pris en charge par l'État d'emploi dès lors que le travailleur frontalier y aurait exercé son activité pendant au moins trois mois.**

Dans la continuité de cette position forte, la résolution européenne n° 36 :

- juge inadaptée la réglementation actuelle de l'Union européenne, très défavorable à la France ;

- a demandé que soient engagées des **négociations bilatérales avec la Suisse** en vue de prévoir l'extension de la période d'indemnisation pour laquelle l'institution compétente Suisse rembourse à l'Unedic les prestations versées par cette dernière aux allocataires résidant en France et ayant cotisé en Suisse ou à défaut le versement à l'Unedic des contributions à l'assurance chômage prélevée sur les salaires des travailleurs frontaliers résidant en France par l'institution compétente suisse ;

- a également d'engager des **négociations avec le Luxembourg**, en vue de prévoir l'extension à plus de trois mois de la période d'indemnisation ;

- a soutenu le principe de la **conclusion de nouveaux accords bilatéraux avec la Belgique et l'Allemagne** afin d'alléger la charge financière qui pèse sur l'Unedic ;

- a appelé de ses vœux une **révision du règlement européen n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil afin de permettre une prise en charge des prestations de chômage par l'État tout en maintenant la possibilité pour le demandeur d'emploi d'être inscrit auprès de l'institution compétente de l'État de résidence.**

¹ SWD (2016) 460 final.

² COM (2016) 815 final.

Depuis l'adoption de la résolution européenne du Sénat, la question non résolue de la réforme du cadre réglementaire applicable à l'indemnisation des travailleurs frontaliers est **demeurée au cœur des préoccupations des autorités françaises.**

Tout d'abord, au plan interne, les partenaires sociaux se sont saisis du sujet dans le cadre des négociations en cours sur l'assurance chômage. Les organisations patronales, notamment le MEDEF, la CPME et l'U2P, qui ont indiqué rechercher plus de 400 millions d'euros d'économies, ont exprimé leur volonté d'inscrire à l'ordre du jour des discussions, la question de l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers. Conscientes toutefois que cette problématique relève du droit de l'Union européenne, elles ont aussi proposé d'interpeller les pouvoirs publics afin que ceux-ci engagent, au niveau européen, les démarches nécessaires à une révision des règles applicables, en particulier celles issues du règlement (CE) n° 883/2004.

Parallèlement, la résolution européenne du Sénat a trouvé un écho auprès du Gouvernement français. Sensible au surcoût que représente, pour la France, le mécanisme actuel d'indemnisation, le ministre du travail, M. Jean-Pierre Farandou, s'efforce de convaincre ses partenaires européens de revoir les règles relatives à l'assurance chômage des travailleurs frontaliers. Des démarches bilatérales entre homologues européens ont ainsi été entreprises lors des réunions du Conseil de l'Union européenne, afin de promouvoir une évolution du règlement n° 883/2004 dans un sens plus équilibré pour les États de résidence.

Dans ce cadre, **la France continue de défendre l'application du principe de la *lex loci laboris* pour l'indemnisation des travailleurs frontaliers**, estimant qu'il constitue le fondement d'un système plus équitable et davantage conforme à la réalité des mobilités professionnelles au sein de l'Union européenne.

La présidence chypriote du Conseil a décidé de relancer formellement les négociations relatives à la révision des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009, ouvertes en principe depuis 2016, mais en pratique « au point mort » depuis de nombreux mois. Notons toutefois que des avancées avaient néanmoins été enregistrées lors de la présidence polonaise du Conseil (1^{er} janvier-30 juin 2025) sur plusieurs aspects techniques, notamment en matière d'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers.

L'ensemble de ces éléments témoigne de l'intérêt politique désormais accordé à ce dossier et de la volonté française de maintenir la réforme à l'agenda européen, en droite ligne avec la résolution européenne déposée par le Sénat.

S'agissant de l'engagement de négociations bilatérales, notamment avec la Suisse, celles-ci demeurent, à ce stade, sans suite concrète. Lors du 19^e dialogue frontalier franco-suisse, tenu le 13 mars 2025, la France a de

nouveau soulevé la question du déséquilibre financier résultant de l'écart entre les indemnités de chômage versées par la France aux travailleurs frontaliers et la compensation perçue de la Suisse.

À cette occasion, il a été indiqué qu'en l'absence d'avancée dans les négociations européennes relatives à la révision du règlement (CE) n° 883/2004, **la France pourrait proposer l'ouverture d'une négociation bilatérale** sur le fondement de l'article 16 dudit règlement. Toutefois, **la Suisse ne s'est pas montrée favorable à une telle démarche**, estimant que cette question relève prioritairement du cadre juridique de l'Union européenne.

La résolution du Sénat a contribué à maintenir la pression sur ce sujet majeur pour les départements frontaliers. Les résultats tardent néanmoins à se concrétiser dans le sens souhaité.

c) La résolution européenne n° 107 sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC)

(1) Les demandes de la résolution du Sénat :

La résolution européenne du Sénat n° 107 est issue d'une proposition de résolution européenne déposée par MM. Jean-François Rapin, Henri Cabanel, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Mme Karine Daniel, MM. Laurent Duplomb et Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Vincent Louault, Franck Menonville, Louis-Jean de Nicolaÿ et Olivier Rietmann, membres du groupe de travail du Sénat sur le suivi de la PAC, qui avait procédé à un cycle de réunions et d'auditions au cours des mois précédents.

Cette résolution a été adoptée par la commission des affaires européennes, de même qu'un avis politique, sur le rapport des sénateurs Daniel Gremillet et Karine Daniel, le 20 décembre 2024. Elle est devenue définitive le 21 janvier 2025.

Par cette résolution, **les sénateurs ont d'abord voulu « alerter » le Gouvernement et l'Union européenne sur l'ampleur de la crise agricole** qui se manifestait depuis plusieurs mois, en particulier par une accélération des fermetures d'exploitations agricoles, par un grand nombre d'agriculteurs vivant sous le seuil de pauvreté et par des manifestations récurrentes d'agriculteurs sur la voie publique.

Cette crise frappe les agriculteurs français et européens depuis de longs mois et résulte de plusieurs facteurs, structurels et conjoncturels, qui se conjuguent désormais pour fragiliser la compétitivité des exploitations agricoles françaises et européennes. La résolution du Sénat rappelle ces principaux facteurs :

- en premier lieu, l'accumulation de « crises de nature géopolitique, économique, climatique¹ et sanitaire » a « éprouvé la résilience de l'agriculture européenne, accéléré l'érosion de sa compétitivité et mis en lumière la nécessité urgente, pour l'Union européenne de garantir sa souveraineté alimentaire, réduire ses dépendances, et de mieux protéger les agriculteurs face aux risques » ;

- en deuxième lieu, le renforcement de « la conditionnalité environnementale » et celui des « marges de manœuvre concédées aux États membres » par la nouvelle PAC, ont affecté la cohérence de la PAC, ont accru sa complexité et ont « aggravé les distorsions de concurrence intracommunautaires » ;

- en troisième lieu, la signature d'accords de libre-échange ayant un volet agricole avec des pays tiers a contribué à un « abaissement de la protection du marché intérieur » ;

- enfin, et en quatrième lieu, la diminution du budget européen consacré à la PAC (« amputé de 85 milliards d'euros en valeur pour la période 2021-2027) a eu pour conséquence de rendre ce budget insuffisant pour répondre aux « multiples objectifs qui lui ont été assignés ».

En second lieu, le Sénat a voulu exprimer sa vision de l'agriculture et ses priorités et « lignes rouges » au sujet de la PAC, alors même que l'Union européenne allait entrer dans un long cycle de négociations sur le budget pluriannuel de l'Union européenne (Cadre financier pluriannuel) pour la période 2028-2034.

Voilà pourquoi la résolution européenne du Sénat a appelé la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, à procéder à un « aggiornamento » de la PAC, pour la conforter dans son « rôle essentiel » de renforcement de « la souveraineté agricole et alimentaire de l'Union européenne », de son « autonomie stratégique » et de « sa vocation exportatrice ». De là, la résolution :

- a appelé à replacer l'agriculture parmi les priorités stratégiques européennes, contre toute « renationalisation insidieuse » ;

- a fermement demandé, en conséquence, un « budget distinct, sanctuarisé et à la hauteur des défis » pour la PAC post-2027. Concrètement, le Sénat a souhaité la fin de « l'étiollement des crédits alloués à la PAC » et un « budget au moins stable en euros constants », ce qui suppose « une augmentation de l'ordre de 32 milliards d'euros en valeur » ;

- a souligné la nécessité de revenir aux objectifs de la PAC prévus par les traités européens, à savoir, une redynamisation de la production agricole européenne, un accroissement de la productivité, la fixation d'un niveau de vie satisfaisant pour les agriculteurs et de prix raisonnables pour les

¹ En 2024, l'agriculture française a ainsi connu ses deuxièmes « pires » vendanges depuis 1945 et ses pires récoltes de céréales à tiges depuis 40 ans du fait des aléas climatiques.

consommateurs, une stabilisation des marchés et la garantie de la sécurité des approvisionnements ;

- a ajouté que, dans ce cadre, le « renforcement de la compétitivité et de la résilience des exploitations agricoles » était un « prérequis indispensable » pour que ces dernières « puissent mener à bien la nécessaire transition environnementale et énergétique » et que l'adoption de normes environnementales ne devait pas contribuer à « dégrader la compétitivité du secteur agricole européen »¹ ;

- a déploré l'annonce par la Commission européenne de la conclusion des négociations commerciales avec les pays du Mercosur, alors même « que les garanties mises en avant par la Commission n'incluent pas la création de « clauses miroirs » » ;

- a demandé la fin d'une « approche tatillonne et technocratique » de la PAC en poursuivant les efforts de simplification et de réduction de la charge administrative, ainsi qu'un renforcement de la place des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement et la lutte contre les pratiques commerciales déloyales ;

- a enfin exprimé sa préoccupation sur les « répercussions considérables » qu'auraient, sur le plan agricole, la poursuite du processus de libéralisation tarifaire avec l'Ukraine, et, par la suite, de l'élargissement de l'Union européenne à l'Ukraine².

(2) Les suites de la résolution : des divergences de vues qui demeurent avec la Commission européenne

(a) Le secteur agroalimentaire connaît des difficultés préoccupantes

Or, force est de constater que la situation ne s'est pas améliorée en ce début 2026. En France, les chiffres sont éloquentes : en 2025, le secteur agroalimentaire connaît un « crash », en raison de son manque de compétitivité, avec une balance commerciale agricole et agroalimentaire passée de 4,5 milliards d'euros en octobre 2024 à 125 millions d'euros, un an après. En outre, l'industrie agroalimentaire française a fermé plus de sites qu'elle n'en a ouverts³ et les défaillances d'entreprises agricoles ont progressé de 16 % en 2025⁴. Aucun secteur agricole n'est épargné.

¹ Dans sa résolution européenne n° 126 (2021-2022) du 6 mai 2022, le Sénat avait ainsi demandé une « réorientation » de la stratégie agricole européenne découlant du « Pacte vert pour l'Europe », afin de préserver la compétitivité de l'agriculture européenne, et déploré que la nouvelle PAC comportait des risques de « dilution » en 27 politiques agricoles nationales et d'accroissement des distorsions de concurrence.

² Au regard de sa surface agricole, l'Ukraine pourrait en effet prétendre à 20 % du montant total des aides de la PAC.

³ « Agroalimentaire français : le crash », article d'Emmanuelle Ducros, l'Opinion, 14 janvier 2026.

⁴ Selon le cabinet Altares, en 2025, un nombre record de 1 735 entreprises agricoles a été placé, en France, en procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire (+16 % par rapport à 2024).

Par ailleurs, le secteur de l'élevage bovin est fragilisé par l'épidémie de dermatose nodulaire contagieuse, qui a conduit l'État à mener une campagne de vaccination des animaux.

En conséquence, le Premier ministre a annoncé, le 13 janvier, un projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, qui doit en particulier concerner la politique de l'eau, la « prédation » du loup, les moyens de production, ou encore, l'utilisation de certains pesticides, et devrait être examiné par le Sénat, en séance publique, à compter du 29 juin prochain.

(b) Les principales demandes du Sénat n'ont pas été entendues à ce stade, en dépit de l'adoption de certaines mesures d'urgence positives qu'il avait réclamées

Si certaines mesures préconisées par le Sénat ont bien été suivies d'effet à l'occasion de textes d'urgence, la réponse de la Commission européenne est insuffisante. Les principales demandes de la résolution du Sénat, qui avaient fait l'objet d'une réponse formelle de la Commission européenne¹, n'ont ainsi, pour l'heure, pas été entendues dans le cadre des négociations sur le futur cadre financier pluriannuel.

(i) Des réponses d'urgence bienvenues mais insuffisantes

Certes, le Conseil et le Parlement européen ont adopté, dans de brefs délais, deux propositions de règlement réformant deux actes de base de la PAC 2023-2027, à savoir le règlement (UE) 2021/2115, dit « plans stratégiques » et le règlement (UE) 2021/2116, dit « horizontal », relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC.

Il faut souligner que ces deux règlements comprenaient plusieurs demandes soutenues par la France et réclamées par le Sénat, en particulier, des exigences relatives à la conditionnalité des aides, à la mise en place du contrôle unique et à la réduction de la charge administrative.

Ces règlements, à savoir le règlement (UE) 2024/1468 du 14 mai 2024 et le règlement (UE) 2025/2649 du 19 décembre 2025, répondent à un objectif conjoncturel de simplification administrative pour les bénéficiaires et les administrations.

Pour les agriculteurs, ces règlements introduisent des exemptions spécifiques à plusieurs normes imposant une conditionnalité des aides (exemptions possibles aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) relatives à la gestion du travail des sols, à la couverture minimale des sols, à la rotation des cultures et aux prairies permanentes), et exclut les petits agriculteurs (ceux ayant une surface agricole totale inférieure à 10 hectares) des contrôles de conditionnalité.

¹ Réponse de la Commission européenne du 9 mars 2025 (C(2025) 1578 final).

En outre, le principe du contrôle unique (un contrôle par an et par exploitation dès que cela est possible) est introduit dans le règlement (UE) 2025/2649.

Pour les administrations, la procédure de modification des plans stratégiques PAC est allégée et l'apurement annuel de performance¹ est supprimé.

Enfin, le règlement (UE) 2025/2649 offre la possibilité de consacrer jusqu'à 3 % des paiements directs à verser à un agriculteur en tant que contribution aux outils de gestion des risques.

(ii) Un « changement d'ère » budgétaire européen qui renationalise la PAC

En revanche, structurellement, la Commission européenne, semble avoir décidé de « changer d'ère agricole » à l'occasion des négociations du CFP 2028-2034, dont la proposition a été présentée le 16 juillet dernier. En premier lieu, alors que le Sénat demandait la préservation d'une PAC « distincte » et « sanctuarisée », le projet de CFP 2028-2034 propose, au contraire, une PAC intégrée avec les autres politiques communes (cohésion ; pêche ; affaires intérieures...) dans une nouvelle « rubrique 1 » du budget pluriannuel et la subordination de l'octroi des crédits à la réalisation de « plans de partenariat nationaux et régionaux » (ou PPNR) - qui sont en fait des plans de réforme - nationaux ou régionaux qui devraient être élaborés par les états membres, en concertation avec les autorités régionales, et contenir des projets de réformes avec des objectifs précis (cibles ; jalons...).

Dans ce cadre, les dispositions relatives à la PAC sont déclinées dans cinq projets de règlement relatifs, respectivement, aux plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), à la PAC, à l'organisation commune des marchés agricoles (OCM), au programme « fruits et lait à l'école » et au cadre de performance.

De fait, cette réorientation de la PAC, si elle n'est pas suspendue ou combattue avec succès pendant les négociations en cours du futur CFP, conduit bien, comme le craignait le Sénat, à une « renationalisation » de la PAC, avec un transfert d'une partie des choix aujourd'hui décidés à l'échelle européenne aux États membres (ex : choix du montant dédié à la PAC dans l'enveloppe des fonds PPNR octroyée à la France ; détermination des choix d'orientation retenus pour les investissements dans les exploitations agricoles, même si la Commission a prévu de publier des recommandations à ce sujet pour chaque État membre, à l'été 2026). Cela ne manquera pas d'accroître la concurrence entre les agricultures européennes et de créer des conditions de concurrence inéquitables.

¹ L'apurement des performances permettait de montrer dans quelle mesure ce qui a été réalisé correspond à ce qui était prévu et de déterminer si le niveau de réalisation est en adéquation avec les dépenses. Il engendrait cependant une forte charge administrative pour les exploitants agricoles.

En deuxième lieu, alors que la résolution du Sénat demandait une stabilisation du budget de la PAC pour 2028-2034, la Commission européenne a présenté un CFP comprenant un budget de 946,4 milliards d'euros au titre de la rubrique 1 (en euros courants), dont 698,3 milliards d'euros consacrés aux PPNR. Dans ce cadre, en l'état des négociations, l'enveloppe pré-allouée de la France s'élève à 91,5 milliards d'euros. *A minima*, 50,9 milliards d'euros doivent être consacrés à la PAC. Rappelons que, sur la période 2021-2027, cette enveloppe a un montant de 66,2 milliards d'euros.

Le reste à ventiler de l'enveloppe de la France pour 2028-2034 est donc de 27 milliards d'euros.

Certes, sous la pression du Parlement européen, la Commission européenne a procédé à des ajustements à sa proposition de CFP concernant la PAC, qui vont dans le sens des souhaits exprimés par le Sénat même s'ils restent insuffisants. Il faut en citer deux principaux :

- concernant la PAC, la Commission a proposé l'instauration d'une cible rurale obligatoire de 10 %, imposant qu'au moins 10 % des ressources des PPNR, soit environ 48,7 milliards d'euros, soient consacrées à des mesures de développement rural ;

- simultanément, à l'occasion des discussions sur l'accord UE/Mercosur, afin d'apaiser la France et l'Italie, la Commission européenne a prévu l'autorisation, pour les États membres, d'utiliser plus tôt leur réserve de flexibilité. Ainsi, les deux tiers de la réserve de mi-parcours des PPNR, soit 45 milliards d'euros, pourraient être « fléchés » vers l'agriculture dès 2028. En pratique, les États membres pourront en faire la demande lors de la présentation de leur PPNR.

Toutes ces modifications restent cependant marginales et ne remettent pas en question la structure même des PPNR. La « renationalisation » de la PAC et de la politique de cohésion semblent à ce stade rester de mise.

Comme le rappelait la proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) de la commission des affaires européennes du Sénat sur le projet de CFP 2028-2034, adoptée le 9 avril 2026, puis modifiée par la commission des finances, le 6 mai 2026, « si la France veut maintenir dans la future PAC un soutien au secteur agricole équivalent à celui qui sera octroyé en 2027, elle devrait mobiliser 15,3 milliards d'euros supplémentaires en faveur de l'agriculture, soit, un montant compris entre un peu plus de la moitié [57 %] et 80 % de son enveloppe « non-fléchée », selon que l'on inclut ou non la « réserve de flexibilité » prévue dans les PPNR dans l'enveloppe mobilisable. » En conséquence, cette proposition de résolution s'inquiétait du fait que l'ampleur du soutien à l'agriculture française dépende « des arbitrages réalisés par le Gouvernement au sein du PPNR. »

L'enjeu est majeur pour la France, première puissance agricole de l'Union européenne et première bénéficiaire de la PAC avec plus

de 9 milliards d'euros d'aides agricoles par an - dont 77 % d'aides directes aux agriculteurs.

Voilà pourquoi le Sénat, via son « groupe de travail sur la PAC », qui rassemble des sénateurs de ses commissions des affaires économiques, des affaires européennes et des affaires étrangères, suit de très près l'évolution des négociations européennes sur le CFP 2028-2034 et sur la future PAC, et formulera de nouvelles propositions d'ici la fin du mois de juin 2026.

(iii) *La signature et la mise en œuvre temporaire de l'accord UE/Mercosur*

En troisième lieu, malgré l'opposition de la France, mais avec le soutien d'une majorité d'États membres emmenés par l'Allemagne, la Commission européenne a signé l'accord commercial Union européenne/Mercosur, le 17 janvier dernier. Elle rappelle que les deux blocs représentent 30 % du PIB mondial et comptent plus de 700 millions de consommateurs. En pratique, cet accord supprime les droits de douane, permet une ouverture « encadrée » des marchés agricoles et élargit l'accès aux marchés industriels. Plusieurs filières (secteur automobile ; machines-outils ; chimie et pharmacie ; vins et spiritueux...) estiment qu'elles vont en bénéficier. *A contrario*, les filières européennes de l'élevage bovin, du soja, du sucre et de la volaille ont dénoncé les dangers de cet accord pour leur avenir.

Certes, le dossier n'est pas clos. Le 21 janvier 2026, le Parlement européen, conformément aux attentes des agriculteurs, et a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à charge pour cette dernière de vérifier que cet accord est bien conforme aux traités de l'Union européenne. Dans l'attente de la décision de la CJUE, l'examen parlementaire de cet accord commercial est donc suspendu.

Ce vote du Parlement européen rejoint la position du Sénat, qui avait solennellement demandé au Gouvernement d'effectuer cette saisine dans sa résolution européenne n° 30 du 16 décembre 2025¹. Cette résolution, rapportée par les sénateurs Daniel Gremillet et Didier Marie au nom de la commission des affaires européennes, puis par Pascal Allizard et Gisèle Jourda au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a constaté, en premier lieu, qu'en proposant un accord de partenariat au lieu d'un accord d'association avec le Mercosur, la Commission européenne s'était manifestement écartée du mandat qui lui avait été donné par le Conseil, et, en deuxième lieu, que l'accord ne comportait aucune garantie à l'exception d'une clause de sauvegarde bilatérale négociée en 2019, et, en troisième lieu, qu'il comprenait un mécanisme de rééquilibrage dont la

¹ Résolution européenne n° 30 (2025-2026) du 16 décembre 2025 visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur.

compatibilité avec les principes d'autonomie juridique de l'Union européenne et de sécurité juridique était pour le moins incertaine.

Enfin, le 7 mai, la Pologne a indiqué qu'elle allait, à son tour, contester l'accord UE/Mercosur devant la CJUE.

La Commission européenne a toutefois démontré qu'elle n'entendait pas céder. Ainsi a-t-elle décidé de mettre en œuvre temporairement l'accord à compter du 1^{er} mai 2026, sans attendre de connaître la position de la CJUE, alors que la France lui avait publiquement demandé de ne pas ignorer le vote précité du Parlement européen car cela constituait, pour les autorités françaises, une forme de « déni démocratique ».

(iv) Les enjeux de l'insertion progressive de l'agriculture ukrainienne dans l'UE

En quatrième et dernier lieu, la résolution adoptée par le Sénat appelait « à anticiper dès à présent les répercussions considérables qu'auraient, sur le plan agricole, la poursuite du processus de libéralisation tarifaire avec l'Ukraine, de même qu'un élargissement de l'Union européenne à ce pays candidat, qui pourrait prétendre, au regard de sa surface agricole, à des aides représentant près de 20 % du budget de la PAC et bénéficier par ailleurs d'avantages comparatifs majeurs en termes d'intrants et de main-d'œuvre ».

On observe que le soutien à l'Ukraine, qui a le statut de pays candidat, a un volet agricole important. L'Union européenne avait en effet, le 4 juin 2022, institué une suspension des droits à l'importation et des contingents sur les exportations ukrainiennes à destination de l'Union européenne. Depuis, un nouvel accord de réduction ou d'élimination des droits de douane sur certains produits agroalimentaires (produits laitiers ; fruits et légumes frais ; viandes et préparations à base de viandes) a été conclu, assorti de clauses de sauvegarde dans certains secteurs (volailles, œufs, sucre, maïs...) à la demande des agriculteurs de plusieurs États membres (Roumanie, Pologne...) qui dénonçaient une concurrence déloyale.

Enfin, même si la Commission européenne communique peu à ce sujet, la réforme des paiements directs qui est proposée dans la future PAC, avec l'instauration de la dégressivité et du plafonnement, constitue, pour un certain nombre de parties prenantes (organisations agricoles ; think-tanks...), un **moyen d'anticiper une éventuelle adhésion de l'Ukraine, en limitant le montant des aides PAC dont pourraient - en théorie - bénéficier les « méga-fermes » ukrainiennes.**

Cette évolution semble conforter la résolution du Sénat.

d) La résolution européenne du Sénat n° 70 visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés

La résolution européenne du Sénat n° 70 est issue d'une proposition de résolution déposée sur le bureau du Sénat par la sénatrice Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues, le 8 janvier 2025. Adoptée avec des modifications

importantes par la commission des affaires européennes du Sénat, le 6 février 2025, sur le rapport des sénateurs Florence Blatrix-Contat et André Reichardt, la résolution est devenue définitive, le 10 mars 2025.

Cette résolution européenne visait initialement à compléter la réglementation européenne de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui a été présentée en juillet 2021 par la Commission européenne et dont les textes définitivement adoptés ont été publiés le 31 mai 2024. Cet ensemble réglementaire européen comprend d'abord le règlement (UE) n° 2024/1620 qui met en place une **nouvelle Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** (ALBC, ou en anglais *anti-money laundering authority*, AMLA). En pratique, cette autorité, dont le siège est à Francfort, a pour missions principales d'empêcher que le système financier de l'Union européenne soit détourné à des fins de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme, d'évaluer les risques et les menaces liés à ces activités criminelles, de garantir une surveillance pertinente de ces activités dans les systèmes financiers des États membres et de soutenir les échanges d'informations entre cellules de renseignement financier (CRF) de ces derniers. Elle a commencé ses travaux le 1^{er} juillet 2025.

Ce paquet européen comprend également le règlement (UE) n° 2024/1624 (ou « AMLR6 »), relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Ce texte harmonise et clarifie les règles européennes en vigueur en comblant les « failles juridiques » constatées qui favorisaient la fraude, avec en particulier :

- une définition étendue des « entités assujetties » soumises à la réglementation (banques ; assurances ; avocats ; courtiers et négociants de produits de luxe ; sociétés de crédit ; secteur des crypto-actifs ; plateformes de financement participatif ; clubs de football professionnels...)

- l'instauration d'une « approche par le risque » au sein de ces entités qui leur impose des obligations de vigilance renforcée à l'égard de leur clientèle (identification des « bénéficiaires effectifs » au sein des entités assujetties ; évaluation préalable des transactions envisagées...) et des « pays tiers à haut risque » (mesures de vigilance renforcée pour les contrats, transactions, relations d'affaires...liés à ces pays) ;

- la mise en place d'un plafond maximal de 10 000 euros pour les paiements en espèce dans les États membres de l'Union européenne, afin qu'il soit plus difficile pour les criminels de blanchir l'argent sale.

Ces règlements sont complétés par la directive (UE) n° 2024/1640 (également surnommée « AMLD6 »), qui a remplacé la directive « antiblanchiment » 2015/849/UE, afin d'actualiser les mécanismes à mettre en place pour mieux lutter contre le blanchiment des capitaux. Dans les faits, ce texte renforce les pouvoirs des autorités nationales de surveillance et des cellules de renseignement financier des États membres (comme TRACFIN en France), ainsi

que leur coopération (accord de principe sur le partage des informations des registres nationaux des États membres sur les détenteurs et la localisation des comptes bancaires ; mise en place d'un « point d'accès unique » et de l'interconnexion de ces registres nationaux ; obligation générale de coopération entre autorités nationales de supervision ; harmonisation de leurs procédures, des sanctions pécuniaires et administratives).

Enfin, ce cadre européen s'appuie sur le règlement (UE) n° 2023/1113 relatif aux informations devant accompagner les transferts de fonds, qui a élargi les exigences européennes de traçabilité aux crypto-actifs.

Pour compléter ce cadre juridique européen, alors qu'elle menait simultanément les travaux de la commission d'enquête du Sénat contre la délinquance financière, la sénatrice Nathalie Goulet a déposé, le 8 janvier 2025, avec plusieurs de ses collègues, la proposition de résolution européenne précitée, qui comprenait deux demandes principales :

- renforcer la coopération européenne en matière d'échange de données financières ;
- demander la mise en place d'un fichier des comptes bancaires et assimilés au niveau de l'Union européenne.

Ce dispositif vise à étendre au niveau de l'Union européenne, un fichier ayant fait ses preuves en France, créé en 1971, le FICOBA. La mise en place de ce dernier a en effet constitué une avancée très importante dans la lutte des autorités françaises contre la fraude et le blanchiment.

En pratique, il recense les comptes de toutes natures (bancaires, postaux, d'épargne) détenus par une personne. Il peut être consulté en particulier par l'administration fiscale et par des officiers de police judiciaire, pour connaître la situation financière d'une personne.

Il a été dupliqué en 2013 pour les contrats d'assurance-vie (FICOVIE).

Cependant, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de résolution, **un tel dispositif est inexistant à l'échelle européenne** et « le manque de coopération entre les pays européens sur les actifs détenus par leurs citoyens soulève d'importants obstacles, particulièrement en matière de lutte contre la fraude transfrontalière. » Voilà pourquoi la création d'un « FICOBA européen » est apparue comme une « nécessité incontournable » pour les auteurs de la proposition de résolution.

Tout en confirmant l'importance d'une telle réforme pour la lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau européen, la commission des affaires européennes du Sénat, sur les recommandations et amendements de ses rapporteurs, a toutefois constaté la difficulté d'un tel projet dont la mise en œuvre nécessiterait l'intégration d'informations particulièrement sensibles du point de vue de la protection de la vie privée dans une base de données européenne, dont l'administration échapperait aux États membres.

Voilà pourquoi, elle a souhaité affirmer que **la priorité dans ce domaine devait être plutôt de travailler sans relâche à la mise en œuvre intégrale du « paquet anti-blanchiment » adopté en mai 2024, avant de proposer de nouvelles initiatives.**

En effet, lors de l'examen de la proposition de résolution en commission, les sénateurs Florence Blatrix Contat et André Reichardt ont rappelé que l'efficacité du nouveau dispositif « anti-blanchiment » de l'Union européenne était conditionné, d'une part, à l'établissement, dans chaque État membre, d'un registre national des comptes bancaires et, d'autre part, à l'interconnexion de ces registres au niveau européen.

Or, alors que l'obligation, pour chaque État membre, de créer un registre national des comptes bancaires figurait déjà dans la 5^{ème} directive anti-blanchiment de 2018, et demeure bien présent dans la directive (UE) 2024/1640, seuls 18 d'entre eux avaient respecté cette obligation début 2025. **À l'heure actuelle, selon le SGAE, seule l'Estonie serait encore en défaut.**

La mise en place pérenne de tels registres dans les 27 États membres constitue donc une priorité absolue.

De là, le « paquet » anti-blanchiment adopté en 2024 prévoit le calendrier et les modalités de mise en œuvre de l'interconnexion de ces registres, afin que cette interconnexion soit effective au plus tard, au 10 juillet 2029. Cette échéance « peut paraître lointaine mais (...) est en réalité ambitieuse compte tenu de la difficulté technique de ces opérations et du coût qu'elles représentent pour les États membres. »¹

En conséquence, préoccupés par ces incertitudes, les rapporteurs, suivis par la commission des affaires européennes et par le Sénat, ont modifié la rédaction initiale de la proposition de résolution européenne, pour demander à la Commission européenne de prendre rapidement les mesures nécessaires au déploiement du système d'interconnexion des registres nationaux des comptes bancaires. Elle souhaite aussi une évaluation, à partir de 2029, de la mise en œuvre de ce système. Les travaux se poursuivent pour respecter l'objectif calendaire de 2029.

La commission des affaires européennes précise enfin que l'examen « à terme » de l'opportunité et de la faisabilité d'un FICOBA à l'échelle de l'Union européenne, doit être subordonné à la mise en place préalable du « paquet » anti-blanchiment. Toutefois, sur ce point, les États membres, dont la France, ne sont pas favorables à une telle évolution qui impliquerait qu'ils « perdent la main » sur la collecte et le traitement de données sensibles du marché bancaire, dans le cadre de ce fichier européen.

¹ Mme Florence Blatrix Contat, réunion de la commission des affaires européennes du Sénat du 6 février 2025.

e) La résolution européenne du Sénat n° 106 sur la souveraineté numérique européenne¹

Cette résolution, présentée par M. Didier Marie et les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain (SER), a été adoptée avec modifications par le Sénat, sur le rapport des sénatrices Florence Blatrix-Contat et Catherine Morin-Desailly, au nom de la commission des affaires européennes, le 13 mars 2025 et est devenue définitive, le 18 avril 2025.

(1) Le contexte : dépendance numérique, ingérences étrangères et cadre de régulation européen partiellement appliqué par la Commission

Dans un contexte de tensions transatlantiques nouveau au sujet de l'application du cadre réglementaire européen dans le domaine du numérique, marqué par une forte pression politique des autorités américaines et des GAFAM pour assouplir ce cadre, cette résolution prend acte des fragilités persistantes des États membres de l'Union européenne : absence de grande plateforme en ligne et de grands réseaux sociaux européens ; difficulté de la Commission européenne à assurer efficacement son rôle de régulation auprès des grandes plateformes en ligne ; défis croissants posés à la protection des données personnelles des citoyens européens ; multiplication des ingérences étrangères ; protection des mineurs défaillante...

La dépendance européenne à l'égard des firmes américaines du numérique est patente : ainsi, 83 % du marché européen de « l'informatique en nuage » (« cloud ») est détenu par des entreprises américaines. Il en va de même pour 73 % des modèles d'intelligence artificielle (IA) développés depuis 2017.

Ce faisant, dans ses recommandations, elle résume également plusieurs années de « combat » du Sénat² et de sa commission des affaires européennes, pour sortir l'Union européenne de son état de « colonie numérique » à l'égard des États-Unis et de la Chine.

(2) La première condition d'une souveraineté numérique européenne réelle : un contrôle renforcé des très grandes plateformes en ligne

(a) Les recommandations de la résolution européenne n° 106

En pratique, cette résolution a demandé à la Commission européenne de mieux hiérarchiser ses priorités dans le domaine du numérique, en

¹ Résolution européenne n° 106 (2024-2025) du 18 avril 2025 visant à l'application stricte du cadre réglementaire numérique de l'Union européenne et appelant au renforcement des conditions d'une réelle souveraineté numérique européenne.

² Dès 2013, en effet, la commission des affaires européennes s'interrogeait – avec des observations prémonitoires – sur cette condition de « colonie numérique » de l'Union européenne (rapport d'information n° 443 (2012-2013) du 20 mars 2013 de Mme Catherine Morin-Desailly). Voir aussi le rapport d'information du Sénat n° 696 (2013-2014) du 8 juillet 2014, intitulé « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet » de

appliquant les pouvoirs de contrôle des plateformes qui lui ont été conférés, tant contre les contenus illicites que contre les manipulations de l'information, en renforçant la régulation des très grandes plateformes en ligne, et en assumant une véritable ambition en matière de souveraineté numérique.

Concernant l'application des pouvoirs de contrôle de la Commission européenne dans le domaine numérique, la résolution a d'abord salué la mise en place d'un cadre juridique européen « unique au monde » pour réguler le secteur numérique, afin de favoriser l'autonomie stratégique dans le respect des droits fondamentaux, avec l'adoption d'un règlement sur les marchés numériques (ou DMA, pour *Digital Markets act*)¹, d'un règlement sur les services numériques (ou DSA pour *Digital Services act*)², d'un règlement sur l'intelligence artificielle³, et du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴. Elle a dénoncé les attaques de responsables de très grandes plateformes en ligne contre ce cadre juridique, estimant qu'elles relevaient moins d'une défense de la liberté d'expression que d'une volonté d'instaurer la « loi du plus fort » pour maximiser leurs profits.

Elle a également souligné que le marché numérique européen était le plus important au monde et que les entreprises du numérique qui souhaitaient y mener des activités, devaient en accepter les règles.

La résolution a demandé à la Commission de **mettre en œuvre de manière « intransigeante » les larges compétences de contrôle qui lui ont été attribuées pour encadrer les actions des très grandes plateformes en ligne (plus de 45 millions d'utilisateurs par mois)** et lui a donc rappelé qu'elle devait désormais assumer ce pouvoir sans trembler.

Dans ce cadre, la résolution a demandé à la Commission de s'assurer du respect des dispositions du DMA visant à éviter tout abus de position dominante (position dite de « contrôleur d'accès ») et du principe de portabilité des données. Elle a approuvé le principe d'un code de conduite contre la haine en ligne et s'est inquiétée de la lenteur des enquêtes ouvertes contre différentes grandes plateformes, en particulier Tik Tok et X, insistant sur la nécessaire intensification du contrôle des grandes plateformes au titre du DMA et du DSA. Saluant la publication des rapports d'évaluation des risques prévus par le DSA, elle a recommandé la possibilité d'audits indépendants. S'interrogeant sur la portée dissuasive du montant maximal des amendes prévues (6 % du chiffre d'affaires mondial de la société concernée), elle a fermement défendu la possibilité de suspendre les services défaillants et a rappelé que certaines dérives des plateformes relevaient également du droit pénal national.

Mme Catherine Morin-Desailly, au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la gouvernance mondiale de l'internet.

¹ Règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022.

² Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

³ Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024.

⁴ Règlement (UE) 2016/1679 du 27 avril 2016.

Dans un deuxième chapitre, la résolution européenne du Sénat a appelé au renforcement des outils de régulation des très grandes plateformes en ligne : l'instauration d'une interopérabilité de l'ensemble des interfaces et systèmes de recommandation des réseaux sociaux ; l'encouragement à la création de plateformes éthiques et souveraines européennes ; le soutien à la mise en place d'un « bouclier européen de la démocratie » comprenant un réseau « Vigie Europe » de lutte contre les ingérences étrangères autour du service français dédié (« Viginum ») ; l'institution d'une véritable responsabilité juridique renforcée des plateformes au sujet des contenus qu'elles hébergent ; une meilleure association des autorités nationales de contrôle par la Commission européenne à ses actions ; un contrôle renforcé des algorithmes ; la mise en place d'une véritable protection des mineurs en ligne.

(b) Une application réussie du DMA, un DSA largement perfectible, des menaces sur le RGPD

Sur ces points, malgré quelques progrès dans des enquêtes sectorielles, force est de constater que les progrès ont été modestes et divers suivant les secteurs numériques concernés :

- sur la protection des mineurs en ligne, comme cela a été déjà démontré dans le I) C) 2) du présent rapport, les résultats sont quasi nuls car la Commission fait le plus souvent prévaloir l'absence d'entraves au marché intérieur et au respect du principe du « pays d'origine » sur le respect de « l'intérêt supérieur de l'enfant », pourtant protégé par la charte européenne des droits de l'Homme ;

- sur l'application du DMA, du DSA, et du RGPD, le bilan est aussi mitigé.

Du côté des succès, il faut constater l'effectivité de l'application du DMA, avec l'amende de 792,72 millions d'euros infligée, le 14 novembre 2024, à Meta et à *Facebook marketplace*, et celle de 2,95 milliards d'euros infligée à Google, le 5 septembre 2025, pour pratiques anticoncurrentielles. Signalons aussi les amendes de 500 millions d'euros et de 200 millions d'euros concernant Apple et Meta pour des restrictions illégales d'exploitation de leurs systèmes, ainsi que l'ouverture d'enquêtes de marché sur les services de l'informatique en nuage (« cloud ») par la Commission européenne, le 18 novembre 2025. En complément, comme les autorités françaises, le Sénat estime chaque année, dans sa résolution annuelle sur le programme de travail de la Commission européenne, que **les règles européennes de la concurrence devraient être renforcées pour lutter plus efficacement contre les abus de position dominante**. Un bilan de la mise en œuvre du DMA devait aussi être effectué et évaluer en particulier si l'interopérabilité des messageries pourrait être étendue aux réseaux sociaux, comme le Sénat le propose.

Le bilan de la mise en œuvre du DSA est en revanche insatisfaisant à ce stade, quasi nul sur la protection des mineurs et sur les mesures

d'atténuation des risques en cas de « contenus illicites » ou de « risque systémique ».

Sur l'instauration d'une « majorité numérique », pendant de très longs mois, la Commission européenne a malheureusement concentré ses efforts sur la dénonciation des initiatives des États membres souhaitant imposer une telle majorité et un système national de vérification de l'âge comme contraires au DSA, plutôt que de proposer des solutions européennes. **Elle semble désormais attentive à parvenir à de telles solutions, en particulier du fait d'une pression constante des autorités françaises et du Sénat sur ce sujet. La présidente de la Commission européenne a ainsi annoncé, le 12 mai dernier, qu'une proposition normative visant à instituer une majorité numérique au niveau européen, serait présentée par la Commission à la fin de l'été.**

De même, il faut remarquer que **l'État français n'est pas parvenu à suspendre l'activité de la plateforme de commerce en ligne chinoise « Shein », ni même celle de sa « place de marché »,** alors que cette plateforme vend des « vêtements jetables » pour un prix très bas, en contradiction avec les normes européennes en matière de droits de l'Homme, ainsi que dans les domaines sanitaire et environnemental, et qu'elle a pu mettre en ligne et vendre des poupées à caractère pédopornographique et des armes des consommateurs européens, en contravention avec les règles françaises et européennes sur les contenus illégaux. Certes, la justice française¹ a interdit ces deux dernières activités et la Commission européenne a ouvert une enquête, mais les règles en place semblent peu dissuasives et les enquêtes ouvertes sont lentes².

Voilà pourquoi le Conseil européen, dans ses conclusions du 19 mars 2026, a rappelé à la Commission qu'elle devait « utiliser pleinement les instruments » du DSA, comme le demande également le Sénat.

Enfin, comme l'a souligné la proposition de résolution européenne n° 625 (2025-2026), adoptée par la commission des affaires européennes le 13 mai 2026, sur le rapport de Mmes Catherine Morin-Desailly et Karine Daniel, **l'Union européenne prend aujourd'hui le risque d'affaiblir le RGPD avec la tentation de « déréguler l'IA » dans son septième paquet de simplification (ou « Omnibus ») consacré au numérique,** présenté le 11 novembre 2025. En effet, ce paquet de textes comprenant une proposition de règlement relative à l'intelligence artificielle (IA) et une autre concernant les règles européennes en matière de données et de cybersécurité, souhaite

¹ Le 19 décembre 2025, le tribunal judiciaire de Paris, tout en reconnaissant dans son délibéré le « dommage évident à l'ordre public, à la protection des mineurs, ou encore à la santé et à la sécurité des acheteurs potentiels », a cependant refusé de donner suite à la demande de suspension. Le jugement a néanmoins ordonné à SHEIN de mettre en place des mesures de vérification de l'âge pour commercialiser des produits à caractère pornographique. Estimant que SHEIN représentait en l'état un risque systémique, le Gouvernement a fait appel de cette décision.

² Néanmoins, pour rappel, il faut préciser que X a été condamné à une amende de 120 millions d'euros, le 5 décembre 2025, pour non-respect du DSA.

modifier la définition des « données à caractère personnel » pour en écarter les données « pseudonymisées » et déroger aux règles de protection des données personnelles en place afin de permettre le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel aux fins du développement et de l'exploitation d'un système d'IA ou pour la recherche scientifique, sous certaines conditions. Elle vise aussi à permettre le traitement exceptionnel de données sensibles à des fins d'atténuation des biais des modèles et des systèmes d'IA à haut risque.

Pour le Sénat, une telle évolution est d'abord symptomatique de la difficulté de la Commission européenne à encadrer un secteur complexe et au rythme d'innovation rapide puisqu'elle propose déjà de modifier le règlement sur l'IA, adopté en 2024, alors que ce dernier n'est pas encore totalement applicable. Cette réforme participe aussi d'une « dérive normative européenne », maintes fois dénoncée par le Sénat, en ce qu'elle contribue au décrochage démocratique et à un manque de clarté pour les entreprises du secteur. Concernant plus spécifiquement le RGPD, la proposition de résolution européenne appelle à ne pas affaiblir un texte protecteur qui est devenu un « standard international », d'autant plus protecteur que son application est extraterritoriale. Elle appelle en particulier à ne pas modifier la définition des « données à caractère personnel » qui figurent à l'article 4, point 1, du RGPD.

(c) L'intervention pertinente de la justice pénale

En revanche, comme le relevait la résolution européenne du Sénat, certaines dérives des plateformes peuvent aussi constituer des infractions pénales au titre du droit national : à titre d'exemple, soulignons que, dans le code pénal français, le changement d'algorithmes par les plateformes en ligne ayant pour effet de favoriser des opérations d'ingérence étrangère est susceptible d'être assimilé au « fait d'entraver ou de fausser le fonctionnement d'un système de traitement automatisé de données », passible d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende aux termes de l'article 323-2 de ce code. Ce faisant, **la justice pénale française continue, à l'heure actuelle, à enquêter, à poursuivre et, le cas échéant, à condamner, les infractions aux règlements européens qui sont également des infractions pénales en droit français, testant manifestement sa marge d'appréciation dans ce domaine et les modalités d'articulation entre droit national et droit européen.**

Ainsi, le parquet de Paris a ouvert, en juillet 2025, une enquête préliminaire sur X, afin de savoir si son algorithme avait été manipulé à des fins « d'ingérence étrangère », a mené une perquisition dans ses locaux français en février dernier et a convoqué M. Elon Musk, dirigeant de la plateforme, en audition libre. Celui-ci ne s'est pas présenté et dénoncé une procédure « politique ». Néanmoins, face au refus de la plateforme de faire la transparence sur ses algorithmes, une information judiciaire a été ouverte le 7 mai dernier, ce qui signifie qu'un juge d'instruction va prendre le dossier en

mains. Dans un communiqué publié le 7 mai 2026, la procureure de la République de Paris a listé les chefs d'accusation, parmi lesquels : « complicité de détention de l'image d'un mineur présentant un caractère pédopornographique » ; « extraction frauduleuse de données d'un système de traitement automatisé de données en bande organisée » ; « contestation de crime contre l'humanité, facilitée par l'intelligence artificielle Grok » ou encore « violation du secret des correspondances émises, transmises ou reçues par voie électronique ». Cette action judiciaire pénale, qui prend acte de la coopération parfois insuffisante des plateformes avec les services d'enquête, est conforme aux dispositions de la résolution européenne n° 106.

(d) La présentation du « bouclier démocratique européen » contre la manipulation de l'information et les ingérences étrangères

Comme le Sénat le demandait, **le « bouclier européen de la démocratie » a bien été présenté le 11 novembre dernier.**

Il comprend en particulier : la création d'un nouveau **centre européen pour la résilience démocratique, inspiré du service interministériel français « Viginum » de lutte contre les ingérences étrangères**, au sein duquel seront rassemblées l'expertise et les ressources de l'Union européenne et des États membres contre ces ingérences et les manipulations de l'information ; l'élaboration d'un **protocole de crise et d'incidents au titre du règlement sur les services numériques** afin de faciliter la coordination entre les autorités compétentes et de garantir des réactions rapides face aux opérations à grande échelle et potentiellement transnationale, menaçant l'intégrité de l'information, ainsi qu'un réseau européen de vérificateurs de fait et un observatoire européen des médias numériques ; des mesures destinées à renforcer les institutions, le caractère libre et régulier des élections ainsi que la liberté et l'indépendance des médias, telles que des orientations sur l'utilisation responsable de l'IA dans le cadre des processus électoraux ; un renforcement des actions en faveur de l'éducation des citoyens aux médias et au numérique.

En complément, les conclusions du Conseil européen du 19 mars 2026, adoptées à l'initiative de la France, mettent directement en cause la « responsabilité juridique des plateformes en ligne dans la lutte contre la propagation de la désinformation et de contenus illicites ». Il s'agit d'un premier pas à l'égard des demandes récurrentes du Sénat sur **l'instauration d'une véritable responsabilité juridique des plateformes en ligne à l'égard des contenus qu'elles hébergent.** Les autorités françaises ont demandé (une fois de plus) à la Commission européenne – en tant que régulatrice des très grandes plateformes en ligne – de garantir l'intégrité du discours civique et des processus électoraux, de mobiliser les instruments de régulation à sa disposition, de mettre à jour dans les meilleurs délais, ses lignes directrices à l'intention des très grandes plateformes et très grands moteurs de recherche en ligne, sur l'atténuation des « risques systémiques » au titre du DSA, de renforcer l'encadrement des systèmes algorithmiques en

amont d'une élection et jusqu'au scrutin, en édictant des prescriptions techniques (ex : gel des algorithmes de recommandation) et d'agir (suppression de comptes inauthentiques ; veille sur le respect de la transparence publicitaire...).

La commission des affaires européennes du Sénat continuera, au cours des prochains mois, à être force de proposition sur cet enjeu essentiel pour les démocraties européennes.

(3) Des choix contradictoires à l'égard de la nécessité d'une véritable politique industrielle numérique européenne

Le troisième chapitre de la résolution européenne du Sénat n° 106 a rappelé que la souveraineté numérique européenne était conditionnée par des efforts de recherche/innovation et par la mise en place d'une véritable politique industrielle numérique. Elle a, en conséquence, dessiné des pistes concrètes pour permettre une souveraineté numérique européenne réelle en demandant à l'Union européenne d'investir massivement dans le développement de l'intelligence artificielle (IA), de « l'informatique en nuage » (ou *cloud*), en particulier, les solutions de « cloud souverain », et dans le quantique.

Elle a souligné que ces investissements devaient avoir lieu dans le cadre d'une véritable politique industrielle européenne volontariste devant faciliter les alliances industrielles européennes et a demandé solennellement à la Commission européenne de créer les conditions permettant l'émergence d'acteurs numériques européens. Elle a aussi appelé à relancer la mise en œuvre du programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 (ou « boussole numérique ») et à investir dans les infrastructures clefs (supercalculateurs...), a appuyé les stratégies en faveur du développement de l'IA (initiative sur les « fabriques d'IA »), et a salué la présentation prochaine de la révision du cadre juridique européen des marchés publics, en exprimant la volonté de la reconnaissance d'une « préférence européenne » en faveur des secteurs stratégiques, dont le numérique. Elle a enfin rappelé que ces efforts devaient être accompagnés par un renforcement de la recherche et de l'innovation dans le numérique et a souhaité le doublement du budget du programme-cadre européen dédié (« Horizon Europe »).

(a) Vers un soutien financier en nette augmentation

En réponse à cette résolution, **les demandes du Sénat sur le financement de la souveraineté numérique européenne ont été confortées par le budget envisagé pour une politique de « souveraineté numérique » au sein de la proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034.**

Ce dernier fait de la compétitivité, de la recherche et de l'innovation, sa priorité. Doté d'un budget (souhaité par la Commission européenne) de

2000 milliards d'euros, il comprendra 451 milliards destinés à ces objectifs avec une multiplication par cinq des investissements dédiés au numérique et un budget de 175 milliards d'euros pour le programme-cadre de soutien à la recherche et à l'innovation, Horizon Europe. 17 milliards d'euros sont prévus pour les enjeux de recherche/innovation relatifs à l'IA et 51 milliards, au titre de son déploiement.

(b) Des mesures bienvenues en faveur d'une filière « IA européenne »

Plusieurs avancées peuvent être constatées dans le développement de l'IA. À cet égard, il faut signaler qu'au sommet pour l'action de l'intelligence artificielle (IA) à Paris, en février 2025, l'initiative « *InvestAI* » (200 millions d'euros) a été lancée afin de soutenir en particulier, le déploiement de giga-usines d'IA qui seront des installations massives de calcul à haute performance, et ainsi, permettre le développement en Europe, de modèles d'IA de nouvelle génération. **C'était l'une des demandes de la résolution européenne du Sénat.**

En complément, **le plan d'action pour un continent de l'IA, présenté le 9 avril 2025**, traduit les ambitions numériques de la Commission européenne. Il se décline en 5 points : investir dans des infrastructures à grande échelle (mise en place d'usines de l'IA et annonce d'une future initiative pour le développement européen de « l'informatique en nuage » (« cloud ») et de l'IA (projet « *EU cloud and AI development act* ») ; améliorer l'accès aux données (développement de « laboratoires de données » pour mutualiser l'utilisation de données provenant de plusieurs sources ; nouvelle stratégie pour « l'union des données » publiée en novembre 2025) ; accélérer l'adoption de l'IA dans les secteurs stratégiques européens (développement des algorithmes ; mise en place d'une stratégie sur les applications de l'IA, qui définit les 11 secteurs les plus prometteurs pour intégrer les développements de l'IA) ; renforcer les compétences et les talents dans le domaine de l'IA (mise en place de pôles d'innovation numérique) ; favoriser et simplifier la réglementation européenne (« omnibus numérique »).

En particulier, « l'omnibus numérique », en cours de négociation, tend à favoriser le développement de l'IA, comme souhaité dans la résolution. Il comprend à cet égard certaines mesures bienvenues (comme l'élargissement des simplifications prévues par le règlement IA aux petites entreprises à moyenne capitalisation). En revanche, il ne prend pas en compte les conséquences environnementales de l'IA et comprend par ailleurs, les remises en cause déjà évoquées, du RGPD, que la commission des affaires européennes refuse.

Concernant le cadre juridique européen de l'IA, il faut aussi rappeler que les dispositions du règlement sur l'IA sont entrées en vigueur, en février et en août 2025. Le « code de bonnes pratiques en matière d'IA à usage général » a été publié le 10 juillet 2025 (voir en III) A) 2). Il vise à inciter les acteurs du secteur à se conformer aux obligations européennes en matière

de sécurité, de transparence, de droit d'auteur etc. Il est cependant **rejeté par les GAFAM** : la société Meta a ainsi affirmé son refus catégorique d'y participer.

(c) *A contrario*, des décisions contraires à la « préférence européenne » en matière de cybersécurité et d' « informatique en nuage »

En l'état des débats européens, aucune « préférence européenne » n'a été revendiquée par la Commission européenne pour le secteur numérique. Au contraire, certaines décisions récentes vont en effet à contre-courant d'une telle volonté.

Premier exemple dans le domaine pourtant très sensible de la cybersécurité, où l'Union européenne semble avoir renoncé à ses ambitions. Il est vrai qu'elle prend acte du fait que les infrastructures *cloud* d'Amazon, Google et Microsoft sont aujourd'hui « partout » dans les systèmes d'information des États membres et des institutions européennes, de telle sorte qu'il peut sembler illusoire de les en « extirper » rapidement.

Lors de son audition devant la commission des affaires européennes du Sénat, le 8 avril dernier, M. Nicolas Dufourcq, directeur général de la Banque publique d'investissement (BPI) expliquait que « ce sont des dépendances que nous nous sommes créées. Celle vis-à-vis du « cloud » américain est née en 2007-2008 (...). C'est à ce moment-là que les grands acteurs européens qui auraient pu le faire ne l'ont pas fait. Ensuite, c'est l'effet « boule de neige », et rattraper un tel retard demande énormément de capitaux, ainsi que des groupes capables de le faire – que nous n'avons pas en Europe. C'est ce qui m'a amené à déclarer qu'il fallait faire très attention à ne pas être un territoire doublement colonisé : d'un côté, dans l'industrie, par les Chinois ; de l'autre, dans le numérique, par les Américains. »

Pour autant, il faut constater que le règlement dit « cybersolidarité »¹, qui avait fait l'objet d'un soutien critique du Sénat, qui avait identifié des carences en termes de souveraineté, a mis en place une réserve de cybersécurité faisant appel au secteur privé mais cette dernière est ouverte aux prestataires de pays tiers, au risque de permettre à ces derniers de bénéficier de « transferts indus de données ».

¹ Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les cybermenaces et incidents, de s'y préparer et d'y réagir et modifiant le règlement (UE) 2021/694 (règlement sur la cybersolidarité). Ce projet a aussi fait l'objet d'un avis motivé, au titre du contrôle de subsidiarité, adopté par la commission des affaires européennes du Sénat, le 13 mai 2026, sur le rapport des sénatrices Catherine Morin-Desailly et Audrey Linkenheld, d'une part, parce qu'il souhaite renforcer l'agence européenne de cybersécurité ENISA en contravention avec les prérogatives des États membres (fort risque d'atteinte à la défense et à la sécurité nationale, compétences des États membres ; relégation des États membres au « second rang » en matière de certification de cybersécurité, au risque de menacer la certification française SecNumCloud).

Dans le même esprit, et en dépit des demandes répétées de la France¹, le projet de règlement « cybersécurité II »², présenté par la Commission européenne en janvier dernier, n'a pas fixé de critères pour réserver aux entreprises européennes proposant un « cloud souverain », l'octroi d'une certification européenne afin de garantir le plus haut niveau de sécurité pour la protection des données stratégiques. En conséquence, les entreprises américaines pourraient également bénéficier de cette certification – ce qui est évidemment le contraire d'une « solution de souveraineté » – car elles pourraient être amenées à envoyer ces données aux services de sécurité américains, au nom des lois extra-européennes telles que le « *Cloud act* ». En complément, une telle évolution empêcherait le développement des acteurs industriels français, qui sont pourtant des références dans le secteur du « cloud souverain » (*Outscale, OVHCloud, Cloud Temple*).

Comme pour rassurer ces opérateurs, le 17 avril dernier, la Commission a cependant octroyé 180 millions d'euros à quatre fournisseurs retenus, qui sont aussi des entreprises européennes, pour renforcer le « cloud souverain » des institutions de l'Union européenne : Post Telecom, avec ses partenaires *CleverCloud et OVHcloud, StackIT, Scaleway*, ainsi que Proximus, qui s'associe à S3NS (coentreprise de Thales et *Google Cloud*), Clarence et Mistral.

**Les propositions de Mistral AI en faveur d'un *cloud* souverain européen :
une convergence de vues avec la commission des affaires européennes du Sénat**

La licorne française Mistral AI, devenue la référence européenne en matière d'IA, a publié en avril 2026 un rapport intitulé « *European AI : A playbook to own it* ». Dans ce rapport, Arthur Mensch, co-fondateur et directeur général de Mistral, fait plusieurs propositions pour favoriser l'émergence d'une infrastructure *cloud* (informatique en nuage) européenne dense et souveraine, corollaire indispensable au développement d'un écosystème d'IA robuste dans l'UE.

Deux propositions rejoignent notamment celles défendues par la commission des affaires européennes du Sénat dans sa résolution européenne n° 106 du 13 mars 2025 :

- le choix assumé d'une préférence européenne dans les marchés publics relatifs au numérique et notamment pour l'acquisition par des acteurs publics de solutions *cloud*, à travers l'autorisation de critères de sélection fondés sur la souveraineté des solutions et la résidence des données dans l'UE ;

- la mise en place de mesures concrètes destinées à favoriser le développement d'infrastructures locales, notamment en matière de puissance de calcul (data center), qui soient suffisamment dimensionnées pour répondre aux besoins spécifiques de l'IA, notamment en matière de densité de puissance.

¹ La France impose cette exigence pour sa certification nationale, appelée « *SecNumCloud* », qui doit être obtenue par les entreprises retenues pour traiter les données critiques de l'État et des entreprises stratégiques.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2026) 11 final du 20 janvier 2026.

PROJET

III. UN DIALOGUE POLITIQUE RÉEL ET RÉGULIER AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE

A. LES AVIS POLITIQUES TRANSMIS À LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Bilan général

À l'issue de la victoire du « Non » aux référendums sur le traité instituant une Constitution pour l'Europe, en France et aux Pays-Bas, en 2005, le président de la Commission européenne d'alors, **M. José Manuel Barroso**, **avait pris une initiative en faveur d'un dialogue direct avec les Parlements nationaux, centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, qui prévoit un dispositif spécifique de contrôle de la conformité des textes européens au principe de subsidiarité, le dialogue avec **la Commission européenne s'est recentré sur les questions concernant les orientations stratégiques** et le contenu des documents adressés aux Parlements nationaux et a pris, pour cette raison, l'appellation de « **dialogue politique** ».

Ce **dialogue politique est complémentaire des résolutions de l'article 88-4 de la Constitution** qui s'adressent au Gouvernement en vue de ses négociations au Conseil sur les projets de règlements et de directives. Il permet en effet de faire connaître directement la position du Sénat aux institutions européennes, d'abord **à la Commission européenne**, à laquelle les avis politiques sont prioritairement adressés, mais aussi **au Parlement européen**, également destinataire de ces avis.

Dans ce cadre informel – qui demeure par conséquent suspendu à la bonne volonté de la Commission européenne –, **la commission des affaires européennes adopte des avis politiques**, en principe dans un délai de deux mois, en réaction aux documents qui lui sont adressés par la Commission européenne.

Celle-ci a pris l'engagement d'y répondre dans un délai de trois mois.

Ces réponses sont directement adressées au Président du Sénat et au président de la commission des affaires européennes. Elles sont généralement signées par le vice-président ou commissaire chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective¹, et cosignées, dans la grande majorité des cas, par le commissaire européen en charge du secteur sur lequel porte l'avis politique.

¹ Au sein de l'actuelle Commission européenne, il s'agit du commissaire Maros Sefcovic, en charge du commerce et de la sécurité économique, des relations interinstitutionnelles et de la transparence.

Selon les derniers chiffres disponibles sur ce dialogue politique, en 2024¹, les Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont adressé 252 avis à la Commission européenne. Parmi ces avis, 238 étaient des avis politiques et 14 étaient des avis motivés au titre du contrôle de subsidiarité.

Ce rapport met à jour plusieurs faits marquants :

a) en premier lieu, **l'évolution à la baisse** du nombre d'avis transmis par les parlements nationaux des États membres à la Commission européenne en 2024 peut sembler importante (- 33 %) mais elle constitue en fait une **évolution conjoncturelle « normale »** lors des « années de transition institutionnelle » (en 2024, le Parlement européen et la Commission européenne étaient en effet renouvelables), au cours desquelles la diminution sensible du nombre d'initiatives présentées par la Commission engendre « mécaniquement » celle du nombre d'avis des parlements nationaux. Cette baisse est d'ailleurs bien moins prononcée que celle qui avait été constatée, dans des circonstances comparables, entre 2018 et 2019 (- 73 %) ;

b) en deuxième lieu, **il faut constater que le nombre de chambres des parlements nationaux n'ayant pas participé au dialogue politique par la transmission d'avis a diminué**. Il s'est élevé à six sur trente-neuf (au lieu de neuf en 2023). **Il faut se féliciter de cette baisse**, car l'absence de participation au dialogue politique fragilise la crédibilité des parlements nationaux dans leur action de contrôle et contribue à paralyser l'activation du mécanisme du « carton jaune » du contrôle de subsidiarité.

Les raisons de cette absence de participation sont souvent cumulatives :

- la **conciliation plus difficile des calendriers parlementaires nationaux** avec l'accroissement du champ de compétences de l'Union européenne à de nouveaux domaines et le nombre grandissant de textes européens présentés ;

- la **difficulté accrue d'examen des textes européens lorsque ces derniers sont insérés dans des paquets « omnibus » transversaux** : paradoxalement, en effet, ces textes qui ont pour objectif la simplification du droit de l'Union européenne, accroissent la complexité de leur examen et de leur contrôle politique par les parlements nationaux. À cet égard, la commission des affaires européennes du Sénat appelle la Commission européenne à accroître ses efforts de transparence et d'explications dans la présentation de ces « paquets » et à les accompagner systématiquement d'une analyse d'impact exhaustive ;

¹ Rapport annuel 2024 de la Commission européenne sur l'application des principes de subsidiarité, de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, en date du 8 septembre 2025 (COM(2025) 473 final).

- les **stratégies d'analyse des différents parlements nationaux** au regard à la fois de leurs contraintes politiques internes et de leurs contraintes administratives, qui peuvent les conduire à renoncer à prendre une position politique sur certains sujets.

c) **la Commission européenne a également relevé un nouveau type de contribution des parlements nationaux** : deux avis du *Seimas* lituanien méritent d'être cités en raison de leurs modalités d'adoption. En effet, ils ont été examinés lors d'une réunion spéciale tenue par un groupe de parlements nationaux en vue de la réunion plénière de la COSAC en novembre 2024 et ont été ensuite transmis à la Commission européenne. Cette dernière – de manière artificielle mais cohérente avec sa méthode de décompte¹ – a considéré que ces avis qu'ils représentaient ensemble 23 avis.

Il convient également de signaler la **démarche conjointe effectuée par les parlements des pays riverains de la Méditerranée**, qui ont décidé, à l'occasion de la réunion plénière de la COSAC qui s'est tenue à Varsovie en juin 2025, d'interpeller conjointement la Commission européenne sur la préparation du Pacte pour la Méditerranée. **Le Sénat y avait contribué et avait ensuite assuré le suivi de cette initiative dans le cadre de la présidence tournante de ce groupe qui revenait à la France au cours du deuxième semestre 2025.**

Dans ce contexte, les dix chambres les plus actives ont émis 63,5 % des avis transmis (160 avis). Le Sénat, avec ses 13 avis politique adoptés sur l'année 2024, est l'une de ces assemblées parlementaires contribuant à l'intensité et à la qualité du dialogue politique européen (il occupe la 8^{ème} place du classement en nombre d'avis politiques transmis à la Commission européenne)².

¹ La Commission européenne, dans ses rapports annuels, estime en effet que, lorsqu'un avis est cosigné par différentes chambres, il représente autant d'avis qu'il y a de chambres cosignataires.

² En 2024, les chambres les plus actives dans le dialogue politique ont été la Camera Deputatilor roumaine (41 avis), la Camera dei Deputati italienne (26 avis), les Cortes Generales (Parlement espagnol) (18 avis), le Bundesrat allemand (17 avis), le Sénat tchèque (15 avis), le Sénat de Roumanie (15 avis), la Poslanecka snemovna (assemblée) tchèque (14 avis), le Sénat français (13 avis), le Senato della Repubblica d'Italie (12 avis), et le Riksdag suédois (11 avis).

La moitié des avis politiques (7 sur 13) concernaient les mêmes sujets que les résolutions européennes adoptées par la commission et adressées au Gouvernement :

Liste des avis politiques adoptés par le Sénat entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Universités européennes (17 octobre 2024)	Mme Karine Daniel M. Ronan Le Gleut
Révision de la réglementation pharmaceutique européenne (23 octobre 2024)	Mme Pascale Gruny M. Bernard Jomier Mme Cathy Apourceau-Poly
Avenir de la politique agricole commune (PAC) (20 décembre 2024)	M. Daniel Gremillet Mme Karine Daniel
Intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) (19 février 2025)	M. Jean-François Rapin M. Georges Patient
Souveraineté numérique de l'Union européenne (13 mars 2025)	Mme Florence Blatrix Contat Mme Catherine Morin-Desailly
Programme de travail de la Commission européenne pour 2025 (19 mars 2025)	M. Jean-François Rapin M. Didier Marie
Recherche et innovation dans le domaine des ARN extracellulaires (2 avril 2025)	M. Jean-François Rapin M. Bernard Jomier
Politique commune de la pêche (PCP) (9 avril 2025)	M. Alain Cadec

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle (IA) (14 mai 2025)	Mme Catherine Morin-Desailly Mme Karine Daniel
Plan européen pour vaincre le cancer (28 mai 2025)	Mme Pascale Gruny M. Bernard Jomier Mme Cathy Apourceau-Poly
Cadre financier pluriannuel post 2027 (12 juin 2025)	Mme Florence Blatrix Contat Mme Christine Lavarde
Protection des mineurs en ligne (3 juillet 2025)	Mme Brigitte Dévésa
Révision des directives CSRD et CS3D (3 juillet 2025)	M. Jacques Fernique Mme Christine Lavarde M. Didier Marie

Les 13 avis politiques adoptés par la commission des affaires européennes entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025, **ont tous reçu une réponse** de la Commission européenne. Le rapporteur se félicite de cette situation qui, comme l'année dernière, illustre le dialogue nourri et régulier instauré avec le collège des commissaires européens.

Le respect du délai de trois mois que la Commission elle-même érige en règle pour répondre aux avis politiques est en net progrès sur la période couverte par le présent rapport. En effet, parmi les réponses reçues, 7 ont été envoyées dans le délai de trois mois. Le taux de réponse dans **le délai de trois mois s'est ainsi établi au niveau de 53,84 %** (contre 44,4 % en 2023-2024, 28,5 % en 2022-2023, 26,66 % en 2021-2022, 62,5 % 2020-2021 et 80 % en 2019-2020). Signalons toutefois qu'une de ces réponses a été transmise dans un délai supérieur à 5 mois.

Concernant la **qualité des réponses** apportées par la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique, votre rapporteur constate qu'elles sont **globalement satisfaisantes** quant au souci de présenter les priorités du collège des commissaires de manière exhaustive et souligne qu'elles apportent même parfois des compléments utiles (à l'exemple des rappels des modalités adoptées pour la phase de consultation publique ou les références aux jurisprudences pertinentes de la CJUE).

Elle souhaite donc que les efforts entrepris par la Commission européenne soient confortés afin d'obtenir durablement une information transparente, sincère et fournie en temps utile, sur ses intentions ou ses difficultés éventuelles.

2. Les principaux avis politiques adoptés au cours de la session 2024-2025

Le présent chapitre comprend un développement spécifique sur les positions du Sénat et de sa commission des affaires européennes relatives au **programme de travail de la Commission européenne pour 2025**, document d'orientation essentiel pour l'action de la Commission européenne, et au sujet duquel les réponses de cette dernière aux observations du Sénat sont particulièrement importantes.

Les autres avis politiques décrits dans cette partie du rapport sont les avis politiques qui n'ont pas donné lieu à l'adoption simultanée d'une proposition de résolution européenne (PPRE) au contenu similaire par le Sénat (ARN extracellulaires ; politique commune de la pêche ; code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle (IA) ; plan européen pour vaincre le cancer ; préparation du CFP post-2027 ; révision des directives CSRD et CS3D).

A contrario, pour les avis politiques adoptés simultanément avec des propositions de résolution européenne (PAC ; souveraineté numérique européenne ; protection des mineurs en ligne ; révision de la réglementation pharmaceutique ; intégration régionale des régions ultrapériphériques de l'Union européenne ; universités européennes...), les commentaires déjà effectués sur ces PPRE valent également pour ces avis.

a) L'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2025

L'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2025 a été adopté par la commission des affaires européennes sur le rapport du président Jean-François Rapin et du sénateur Didier Marie, le 19 mars 2025. Une résolution européenne (n° 107 du 28 avril 2025) a été adressée au Gouvernement avec une rédaction similaire.

L'avis politique a d'abord relevé que ce programme de travail était le premier établi par la Commission européenne « von der Leyen II », après sa prise de fonctions début 2025, et qu'il avait été élaboré dans un contexte de bouleversements géopolitiques majeurs (guerre à haute intensité en Ukraine ; contestation de l'ordre international par plusieurs acteurs étatiques ou non étatiques ; imposition de droits de douane sur certains produits européens par les autorités américaines...) faisant dire à la présidente de la Commission que « le temps des illusions (était) révolu. »

Prenant note sept orientations politiques dégagées par la Commission pour son mandat¹, la résolution européenne a simultanément constaté que le nombre de nouvelles initiatives était « trop abondant au regard de la nécessité de concentrer les efforts » de l'Union européenne et des États membres pour leur « réarmement global » « dans leurs politiques de défense et de sécurité, dans la préparation aux crises, dans la recherche et l'innovation, dans la revitalisation de la base industrielle, dans la mise en œuvre d'une politique industrielle numérique et dans la préservation de la sécurité alimentaire, énergétique et environnementale. » En complément, la résolution a demandé que le programme de travail puisse être actualisé « en tant que de besoin » si les circonstances l'exigeaient.

L'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a, par ailleurs, constaté les « besoins de financement massifs et immédiats », à la fois, pour « réarmer l'Europe » et soutenir l'Ukraine, avec, par exemple, le plan d'action dédié (SAFE), présenté le 5 mars 2025 et susceptible de mobiliser jusqu'à 800 milliards d'euros, pour mettre en place le « choc d'investissements » appelé de ses vœux par les rapports Draghi² et Letta³, afin de relancer la compétitivité des économies européennes, et pour rembourser à compter de 2028, les échéances des prêts du plan de relance européen « *Next Generation EU* » (pour un montant annuel variant entre 25 et 30 milliards d'euros). Appelant l'Union européenne à faire des « choix budgétaires », il a souligné que ces choix relevaient des négociations du Cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034. Au sujet de ce dernier, il a réaffirmé la nécessité de maintenir des budgets autonomes et stables pour la PAC et pour la politique de cohésion. Il a également appelé l'Union européenne à établir au plus vite de nouvelles ressources propres pour le budget pluriannuel de l'Union européenne et à mettre en place dès que possible une union de l'épargne et des investissements, afin de mobiliser également l'épargne privée pour le financement des projets européens. En complément, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025, il a demandé la poursuite de la révision du mandat de la Banque européenne d'investissement (BEI), afin de lever les obstacles à son soutien financier à l'industrie européenne de défense.

¹ « Un nouveau plan pour une prospérité et une compétitivité durables de l'Europe » ; « Une ère nouvelle pour la défense et la sécurité européennes » ; « Soutenir les personnes et renforcer nos sociétés et notre modèle social » ; « Préserver notre qualité de vie : sécurité alimentaire, eau et nature » ; « Protéger notre démocratie, défendre nos valeurs » ; « L'Europe dans le monde : user de notre puissance et de nos partenariats » ; « Atteindre nos objectifs ensemble et préparer notre Union pour l'avenir ».

² Rapport sur une stratégie de compétitivité de l'Union européenne (« A competitiveness strategy for Europe ») de M. Mario Draghi, ancien président du Conseil italien, en date du 9 septembre 2024.

³ Rapport sur le marché unique de M. Enrico Letta, ancien Président du Conseil italien, intitulé « Bien plus qu'un marché » (« Much more than a market - Speed, Security, Solidarity - Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens »), en date du 17 avril 2024.

Sur ces différents points, la satisfaction des demandes budgétaires du Sénat dépendra de l'issue des négociations du projet de CFP 2028-2034.

L'avis a ensuite salué le courage de l'Ukraine et des Ukrainiens agressés militairement par la Russie depuis février 2022, rappelé l'importance du soutien des États membres et de l'Union européenne à l'Ukraine, souligné la nécessité d'associer durablement les autorités ukrainiennes et les États membres de l'Union européenne aux pourparlers russo-américains alors en cours, et constaté que le retour de la paix était conditionné par l'octroi de garanties de sécurité crédibles à l'Ukraine, à l'identification des responsabilités dans le déclenchement du conflit et à la poursuite des auteurs de crimes de guerre, et au retour dans leurs familles des enfants ukrainiens enlevés par les troupes russes.

Sur ce soutien à l'Ukraine, l'avis politique de la commission des affaires européennes est en phase avec les actions diplomatiques et l'appui financier des institutions européennes mis en œuvre.

Dans sa réponse écrite¹, la **Commission européenne a remercié le Sénat pour son avis et précisé que la plupart des nouvelles initiatives traduisaient une action globale de simplification des règles et des procédures de l'Union européenne**, « essentielle pour stimuler la compétitivité et augmenter la croissance. » Elle a ajouté que cette action visait à « réaliser un effort de simplification sans précédent, en réduisant d'au moins 25 % les charges administratives (et d'au moins 35 % pour les petites et moyennes entreprises), soit « 6,3 milliards d'euros d'économies annuelles ». En complément, elle a rappelé qu'elle avait fait des propositions sur de « nouvelles ressources propres » et qu'elle considérait qu'il était important de bâtir un « cadre de titrisation sûr et performant » au sein de l'union de l'épargne et des investissements, afin « d'élargir l'offre de valeurs mobilières sur les marchés européens » et de donner la possibilité aux banques de « mieux soutenir l'économie réelle en libérant des capitaux pour l'innovation ». Elle a aussi confirmé **l'intérêt d'une révision du mandat de la BEI, dont le « potentiel doit être pleinement exploité pour (...) combler le déficit d'investissement de l'Europe dans tous les domaines prioritaires, de la décarbonation à la défense. »**

L'avis politique précise ensuite la position du Sénat sur les nouvelles initiatives de la Commission européenne pour 2025 et sur les politiques sectorielles de l'Union européenne. À cet égard, ses recommandations sur le programme de défense EDIP, sur l'espace, sur la refonte des règles de « retour » des étrangers en situation irrégulière, sur la politique agricole commune (PAC), sur les moyens de parvenir à une souveraineté numérique européenne, sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI), sur la nécessité de prendre en considération les spécificités des régions ultrapériphériques (RUP) dans l'ensemble des politiques européennes reprennent celles

¹ Réponse C(2025) 4571 final du 4 juillet 2025.

mentionnées dans les résolutions européennes et avis sectoriels dans d'autres parties du présent rapport et ne font pas ici l'objet d'un nouveau développement. Les commentaires ci-dessous concernent les autres dossiers d'importance.

Concernant la défense, l'espace, la préparation aux crises, la sécurité et la santé, il a :

- souligné que la dégradation rapide du contexte sécuritaire international et la menace russe justifiaient les efforts en cours de l'Union européenne pour renforcer la coopération et les investissements des états membres en matière de défense tout en rappelant que ce soutien européen devait venir en complément et non en remplacement de l'action de ces États, ces derniers ayant la responsabilité exclusive de la sécurité nationale et la politique de sécurité et de défense s'exerçant dans un cadre intergouvernemental ;

- salué l'efficacité du Mécanisme européen de protection civile pour appuyer les services de secours des États membres face aux catastrophes et souligné que toute évolution de ce dispositif devait maintenir la responsabilité des États membres dans la réponse aux crises, ainsi que le principe d'un acte européen sur les médicaments critiques, afin de garantir la disponibilité de traitements essentiels et prioritaires pour les citoyens. Il a aussi demandé, une nouvelle fois, la présentation d'une directive pour assurer la reconnaissance, au niveau européen, de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires¹ ;

- demandé la poursuite des investissements stratégiques européens en matière de recherche dédiée à la santé et la mise en œuvre rapide de l'espace européen des données de santé. Il a également approuvé le plan d'action pour la cybersécurité des hôpitaux et appelé les États membres et l'Union européenne à mettre en place des processus d'évaluation indépendants de la qualité sanitaire des aliments transformés et à poursuivre les réflexions ouvertes sur la compréhension des questions de santé mentale ;

- approuvé le principe d'une nouvelle stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, en lui demandant d'axer ses priorités autour de la lutte contre la criminalité organisée, en particulier le narcotrafic, et le terrorisme. L'avis a aussi pris acte de la volonté de réviser les statuts d'Europol et de Frontex, tout en appelant, pour la première, au maintien de son rôle de soutien aux services opérationnels des États membres et, pour la seconde, à la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint (associant parlements nationaux des États membres et Parlement européen). En pratique, la stratégie européenne de sécurité intérieure a été publiée en avril 2025 et

¹ Ces positions avaient été déjà affirmées dans la résolution européenne n° 147 (2023-2024) du Sénat en date du 26 juillet 2024, visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

répond à ces attentes¹. L'avis politique a, en revanche, réitéré ses critiques contre la nouvelle architecture européenne de cybersécurité mise en place par le règlement (UE) 2025/38 du 19 décembre 2024², car source de complexités supplémentaires³.

En réponse à ces recommandations, la Commission européenne a confirmé qu'en matière de défense, « les États membres sont et resteront maîtres des décisions les concernant, notamment s'agissant du déploiement de leurs troupes ou de la définition des besoins de leurs forces armées ». « Néanmoins, l'Union peut faire beaucoup pour soutenir, compléter et démultiplier les efforts individuels des États membres pour développer et/ou acquérir des capacités de défense requises et pour accompagner la montée en puissance de l'industrie de défense européenne. »

Sur la défense, cependant, **un an plus tard, la Commission européenne semble vouloir aller au-delà de ces propos rassurants**, en recommandant de transformer l'Union européenne en puissance militaire. Ainsi, lors d'un colloque tenu le 11 janvier dernier, le commissaire européen à la défense et à l'espace, M. Andrius Kubilius, a préconisé la mise en place d'une « armée européenne », constituée d'une « force militaire permanente de 100 000 hommes ». Deux jours plus tard, devant les membres du parti populaire européen (PPE), la présidente de la Commission européenne affirmait que l'Union européenne allait devenir une « puissance militaire » (« Nous savons que nous devons être forts, et la force implique des moyens. Nous ne sommes pas une puissance militaire, mais nous sommes en train de nous construire pour le devenir »).

Il convient pourtant de souligner que l'Union européenne n'a pas été conçue de cette manière. L'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule ainsi que « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». **Un saut tel que l'envisage la Commission européenne n'a de fait pas été approuvé par le Conseil européen ni validé par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Le Sénat a ainsi émis à plusieurs reprises des positions critiques sur les initiatives prises par la Commission européenne dans le champ de la défense, qui excèdent les compétences qui lui sont attribuées par les traités.**

¹ « ProtectEU: une stratégie européenne de sécurité intérieure », communication de la Commission européenne COM(2025) 148 final du 1^{er} avril 2025.

² Règlement (UE) 2025/38 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les cybermenaces et incidents, de s'y préparer et d'y réagir et modifiant le règlement (UE) 2021/694 (règlement sur la cybersolidarité).

³ Voir à cet égard la résolution européenne du Sénat n° 52 (2023-2024) du 19 décembre 2024.

Concernant la **protection de la démocratie et des droits fondamentaux**, l'avis politique de la commission des affaires européennes a, pour l'essentiel :

- pris acte du dernier rapport de la Commission européenne sur le suivi de l'état de droit dans l'Union européenne, pris acte des progrès récents dans la mise en œuvre effective des droits des femmes et appelé de ses vœux la présentation d'un « bouclier européen de la démocratie » comprenant un réseau européen « Vigie Europe », constitué autour du service français *Viginum*, afin de lutter contre les ingérences étrangères et les manipulations de l'information. **Sur ce point, la communication sur le « bouclier européen de la démocratie » a été publiée le 12 novembre dernier¹ et elle s'inscrit dans les demandes formulées par le Sénat.** La commission des affaires européennes du Sénat a décidé d'effectuer une mission de contrôle sur ce dispositif en 2026 ;

- déploré le manque d'ambition de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption et rappelé la volonté du Sénat de créer un comité d'éthique de l'Union européenne, indépendant et doté d'un pouvoir d'investigation, conformément à sa résolution européenne n° 90 (2023-2024) du 18 mars 2024.

Concernant la relance de la **compétitivité, la durabilité des économies européennes et la préservation de la qualité de vie des citoyens ainsi que de notre modèle social**, l'avis a :

- demandé que les futurs accords de libre-échange conclus par l'Union européenne respectent les principes suivants : réciprocité réelle dans le respect des normes sociales et environnementales ; conditions de marché équitables et accès des entreprises européennes aux marchés publics des pays tiers concernés) et appelé à une révision de la méthodologie de négociation, afin de mieux associer les parlements nationaux des États membres au processus de négociation ;

- rappelé son soutien à la pêche artisanale et côtière et au maintien du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) et pris acte de la présentation à venir d'un « pacte européen sur les océans », en demandant que ce pacte n'ait pas pour effet d'autoriser une « industrialisation de la mer »² ;

- partagé la volonté de relancer les économies européennes par une action générale de simplification des politiques européennes en rappelant que pour la seule année 2024, la Commission européenne avait adopté 1 433 nouveaux actes normatifs et que le droit de l'Union européenne était désormais trop complexe. Mais il a estimé qu'une nécessaire équilibre devait être trouvé entre cette action et les objectifs de défense des droits de l'Homme et de l'environnement. En pratique, cette question est posée aujourd'hui avec

¹ JOIN(2025) 791 final.

² Le « pacte européen pour l'océan »

acuité par « l'omnibus numérique »¹, qui souhaite assouplir l'encadrement européen de l'intelligence artificielle (IA) et des données, y compris en affaiblissant la portée du Règlement général sur la protection des données (RGPD) concernant les données personnelles utilisées pour l'entraînement des systèmes d'IA, en réponse à une demande des entreprises européennes de l'IA mais aussi, il faut le dire, sous pression politique des États-Unis ;

- appuyé les mesures annoncées pour accompagner et financer les entreprises innovantes et appelé de ses vœux la réforme annoncée du cadre européen des marchés publics, afin de faire reconnaître une « préférence européenne » dans les secteurs stratégiques. Il a demandé, en complément, une évolution profonde du droit européen de la concurrence afin de faciliter la création de « champions industriels européens » ;

- pris note de la présentation à venir d'un « train de mesures » de simplification pour l'industrie chimique², en rappelant, d'une part, son souhait de préserver la filière des huiles essentielles de lavande et du maintien de l'autorisation de l'utilisation du plomb par les métiers du patrimoine³ et, d'autre part, le nouveau cadre législatif français qui interdit les « substances chimiques éternelles » (ou PFAS) dans un certain nombre de produits courants⁴ ;

- pris acte avec satisfaction de la présentation d'un pacte européen pour l'industrie propre⁵, accompagné d'une enveloppe budgétaire de 100 milliards d'euros, de la feuille de route destinée à mettre fin aux dépendances énergétiques de l'Union européenne à l'égard de la Russie, ainsi que du plan de soutien à la filière industrielle automobile, qui est « à un tournant critique ». Il a aussi soutenu les efforts pour la mise en place d'une économie circulaire pérenne et rappelé que la transition environnementale devait être « juste pour tous », appelant par conséquent au maintien du Fonds pour une transition juste⁶ et du Fonds social pour le climat⁷, afin d'accompagner les personnes, les entreprises et les régions les plus vulnérables ;

¹ Proposition de règlement COM(2025) 837 final du 19 novembre 2025.

² Proposition de règlement COM(2025) 526 final du 8 juillet 2025.

³ Ces positions politiques du Sénat résultent des résolutions européennes n°128 (2021-2022) du 5 juillet 2022 et n°150 (2021-2022) du 26 août 2022.

⁴ Loi n°2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.

⁵ Communication COM(2025) 85 final du 26 février 2025.

⁶ Ce fonds est doté d'une enveloppe de 17,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027.

⁷ Ce fonds devait être doté de 65 milliards d'euros sur la période 2026-2032 mais son financement est lié à la réforme du marché carbone européen. En pratique, il doit être issu des recettes générées par la vente de quotas d'émissions de gaz à effet de serre du marché carbone appliqué aux secteurs du bâtiment et du transport routier.

- sur le numérique, salué la présentation à venir d'un acte sur les réseaux numériques, regretté le retrait de la proposition de directive sur la responsabilité en matière d'intelligence artificielle (IA), qui aurait eu pour objectif d'instaurer un régime européen harmonisé de responsabilité civile en cas de dommages éventuels causés par les utilisations de l'IA¹, demandé la poursuite des réflexions sur la mise en œuvre de l'euro numérique², et confirmé l'urgence de mieux réguler les plateformes de commerce en ligne spécialisées dans la vente en ligne de vêtements à bas coûts ;

- appuyé le principe d'un plan d'action pour mettre en œuvre les « piliers européens des droits sociaux » et soutenu la révision de la coordination des systèmes de sécurité sociale, déploré le manque d'ambition du Conseil dans les négociations de la directive « stages », soutenu la création d'une union des compétences destinée à intégrer l'éducation et la formation tout au long de la vie dans les parcours professionnels.

Sur l'ensemble de ces dossiers, les négociations, achevées ou en cours, donnent, en majorité, satisfaction au Sénat en matière de droits sociaux (union de compétences ; régime de chômage des travailleurs frontaliers...), sur le pacte pour l'industrie propre et les réflexions sur le renforcement des dispositifs d'économie circulaire, ainsi que sur la présentation d'un acte sur les réseaux numériques – même si les modalités de ce acte semblent, pour la commission des affaires européennes du Sénat, contraires au principe de subsidiarité.

Sur d'autres dossiers d'importance, les positions de la Commission européenne ont suscité un soutien critique du Sénat :

- sur le développement de l'IA, comme déjà indiqué, dans une proposition de résolution européenne adoptée le 13 mai dernier, sur le rapport des sénatrices Catherine Morin-Desailly et Karine Daniel, la commission des affaires européennes a appuyé l'entreprise de simplification présentée par la Commission européenne, dans un « omnibus numérique », le 11 novembre dernier, mais a dénoncé une évolution des règles « au pas de course, sans étude d'impact », appelé de ses vœux la recherche d'un équilibre entre innovation et protection des droits, et réitéré ses appels à une vraie politique industrielle européenne du numérique ;

- sur la simplification des règles et procédures européennes applicables au secteur de la chimie³, la commission des affaires européennes du Sénat, sur le rapport des sénateurs Jean-Michel Arnaud et Michaël Weber, a adopté un avis politique, le 8 avril dernier, accueillant favorablement les dispositions de la proposition allant dans le sens d'une simplification raisonnable tout en maintenant un niveau de protection adéquate des citoyens

¹ Dans sa réponse, la Commission a justifié ce retrait par les désaccords constatés au sein du Conseil.

² Voir à ce sujet le rapport d'information n° 708 (2023-2024) du 26 juin 2024, « Euro numérique : pour une Europe souveraine en matière de paiements », de M. Pascal Allizard et de Mme Florence Blatrix-Contat au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

³ « Omnibus VI », proposition de règlement COM(2025) 531 final.

et des consommateurs européens, à l'exemple de la simplification de l'étiquetage (accord pour la simplification mais demande, à titre principal, d'une étude d'impact et d'une évaluation des risques sanitaires), de celle des normes applicables aux cosmétiques (appui à l'action de simplification tout en appelant au maintien de la vigilance sur les substances CMR, interdites par défaut) et de celles relatives aux fertilisants (soutien à la simplification mais volonté de maintenir la procédure actuelle imposant au fabricant ou à l'importateur d'enregistrer une substance chimique auprès de l'ECHA afin de démontrer que son utilisation ne présente pas de risque inacceptable pour la santé humaine et l'environnement) ;

- le paquet « réseaux » a été présenté par la Commission européenne, le 10 décembre 2025¹. Dans une résolution européenne n° 84 (2025-2026) valant avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité, adoptée sur le rapport des sénateurs Daniel Gremillet et Claude Kern, le Sénat a confirmé son soutien à une approche globale et à un renforcement de la coordination entre États membres, autorités compétentes et opérateurs en matière d'infrastructures énergétiques européennes. En revanche, cette résolution a dénoncé la « planification centralisée et rigide » envisagée par la Commission européenne, qui souhaite se voir conférer un rôle de pilotage des réseaux énergétiques (en arrêtant tous les quatre ans, un « scénario énergétique européen central »), qui ignorerait les compétences des États membres et leurs choix énergétiques.

Enfin, concernant l'avenir de la politique commune de la pêche (PCP), la Commission européenne a procédé à une évaluation en 2024 et 2025, et elle devrait présenter une proposition de réforme au second semestre 2026

Concernant la place de l'Europe dans le monde, l'avis a :

- rappelé la nécessité pour l'Union européenne d'adapter son organisation et son fonctionnement dans la perspective de futures adhésions et a pris note des progrès de l'Ukraine, de la Moldavie et des pays des Balkans occidentaux. Il a, en revanche, exprimé ses inquiétudes sur le choix des autorités géorgiennes de « geler » le processus d'adhésion de la Géorgie et sur la répression visant les opposants politiques et les journalistes. Il a enfin souligné que chaque candidature à l'adhésion devait être évaluée au cas par cas, en fonction des « critères de Copenhague »² ;

- salué l'apport du partenariat oriental et souhaité un partenariat euro-méditerranéen renforcé par l'adoption d'un « pacte européen pour la Méditerranée » incluant les dimensions économiques, culturelles, énergétiques, sécuritaires, migratoires... Dans sa réponse, la Commission européenne a confirmé son souci de « redynamiser » le partenariat oriental

¹ COM(2025) 1007 final.

² Ces critères exigent des pays candidats à l'adhésion, à la fois, des institutions stables respectant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme, une économie de marché viable et une reprise de l'acquis communautaire.

« selon une approche flexible et adaptée, en complémentarité avec le volet bilatéral et le processus d'élargissement ». Le « Pacte pour la Méditerranée » a a, quant à lui, été présenté le 16 octobre 2025¹ et reprend la vision ambitieuse souhaitée par le Sénat ;

- soutenu le rapprochement en cours avec le Royaume-Uni et souligné la nécessité de conclure un nouvel accord euro-britannique en réglant les différends relatifs aux politiques de la pêche et à l'immigration irrégulière, et appelé à la signature d'un partenariat stratégique avec l'Inde. Dans sa réponse, la Commission européenne a rappelé son engagement à renforcer les relations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, rapprochement concrétisé par le premier sommet bilatéral depuis le « Brexit » (le 19 mai 2025), la signature d'un nouveau partenariat pour la sécurité et la défense, un accord sur les droits de pêche (décembre 2025), ainsi que des travaux communs sur la mobilité des jeunes, la lutte contre l'immigration irrégulière... Par ailleurs, afin de renforcer ses relations avec l'Inde, l'Union européenne a signé avec elle un accord de libre-échange - unanimement salué - et un partenariat de sécurité, le 27 janvier dernier.

Sur l'ensemble de ces points, **le Sénat est largement en phase avec le programme de travail de la Commission européenne, tout en étant plus rigoureux sur l'analyse au cas par cas et selon leurs mérites, des candidatures à l'adhésion à l'Union européenne.**

Enfin, comme dans chacun de ses avis sur le programme de travail annuel de la Commission européenne, le Sénat a alerté de nouveau sur la nécessité, pour les institutions de l'Union européenne, de mieux respecter le multilinguisme dans leurs discours, publications et sites internet, et rappelé la nécessité de conforter Strasbourg en tant que capitale européenne.

b) L'avis politique du 7 avril 2025 sur l'évaluation de la politique commune de la pêche (PCP)

L'avis politique sur l'évaluation de la politique commune de la pêche (PCP) a été adopté par la commission des affaires européennes du Sénat sur le rapport du sénateur Alain Cadec, le 7 avril 2025.

En pratique, cet avis politique constitue la **réponse du Sénat français à la consultation publique ouverte par la Commission européenne le 27 janvier 2025 au sujet de l'évaluation de la PCP.**

¹ Communication JOIN(2025) 26 final.

(1) Les enjeux actuels d'une révision de la politique commune de la pêche (PCP)

La politique commune de la pêche est fondée sur les articles 3, 4, 38 à 44 et 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette politique était initialement intégrée au sein de la PAC. La Communauté économique européenne (CEE), ancêtre de l'Union européenne, avait établi une organisation commune des marchés pour les produits de la pêche et prévu des aides financières pour moderniser le secteur.

Devenue autonome en 1983, la PCP a été modifiée en 1992 pour réglementer l'accès aux ressources halieutiques, afin de mettre fin aux « surcapacités de pêche » et préserver les stocks de poissons. De nouveau réformée en 2002 et en 2013¹, la PCP actuelle, qui encadre non seulement la pêche mais l'aquaculture, doit aujourd'hui répondre à un triple objectif :

- économique, en assurant la compétitivité économique des secteurs de la pêche et de l'aquaculture ainsi que la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de l'Union européenne en « produits de la mer » ;

- environnemental, en préservant la biodiversité marine et les stocks halieutiques et en garantissant sa « durabilité », à savoir sa conformité avec des pratiques conformes au « pacte vert sur l'Europe »² (décarbonation de la flotte de pêche etc.) ;

- social, en assurant aux pêcheurs et aux communautés côtières tributaires de la pêche et de l'aquaculture, des revenus suffisants.

Le respect de l'équilibre entre ces objectifs est important pour la France, et qui dispose d'atouts majeurs avec plus de 5 000 km de côtes dans l'Hexagone et outre-mer, et pour l'Union européenne, qui est le troisième producteur de pêche et d'aquaculture au niveau mondial. Représentant un chiffre d'affaires de 1,2 milliard d'euros en 2020, le secteur de la pêche mobilise près de 12 400 marins pêcheurs (9 292 en France métropolitaine, 3 115 dans les DROM) et compte une flotte de pêche de 6 223 navires en 2020, dont 954 inactifs. Les volumes de produits de la mer pêchés par la flotte française (poissons, mollusques, crustacés marins et algues) ont atteint 485 000 tonnes en 2021 (dont 464 000 tonnes débarquées).

¹ Règlements (UE) n° 1379/2013 (organisation commune des marchés) et n° 1380/2013 (PCP) du 11 décembre 2013, (UE) 2017/2403 du 12 décembre 2017 (gestion durable des flottes de pêche externes), (UE) 2019/1241 du 20 juin 2019 (conservation des ressources halieutiques et protection des écosystèmes marins), (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021 (dispositions communes relatives à certains fonds européens, dont la FEAMPA), (UE) 2021/1139 du 7 juillet 2021 (FEAMPA), (UE) 2023/2842 du 22 novembre 2023 (contrôle des pêches).

² Voir les communications de la Commission européenne COM(2019) 640 final sur le Pacte vert pour l'Europe en date du 11 décembre 2019, COM(2023) 102 final du 21 février 2023 sur un « Plan d'action de l'Union européenne : protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente », et COM(2023) 103 final du même jour sur « La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain : un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur les données scientifiques, innovante et inclusive. ».

Mais aujourd'hui, **70 % des produits de la mer consommés dans les États membres de l'Union européenne sont importés.**

En outre, depuis plusieurs années, **le secteur fait face à un vieillissement et à une diminution de sa flotte et à une baisse des emplois directs de marins pêcheurs.** Ainsi, la flotte de pêche française a une moyenne d'âge de trente ans et le nombre de navires a reculé de 24 % par rapport à l'an 2000. Les emplois ont reculé de 15 % par rapport à 2011. En outre, la flotte de pêche française est composée à 86 % de navires dont la longueur ne dépasse pas 12 mètres.

La PCP est donc un outil important pour contribuer au maintien de la viabilité économique et sociale de ce secteur, à la modernisation et à la décarbonation de la flotte et au renouvellement des générations de pêcheurs.

(2) La volonté du Sénat d'une PCP assurant la viabilité socio-économique de la pêche française

Alors que la Commission européenne envisageait le prochain chapitre de la PCP, en lien avec les négociations budgétaires du Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2028-2034 (CFP), elle a lancé une consultation publique, du 27 janvier au 21 avril 2025, pour recueillir les avis des professionnels, des élus, des associations...sur la mise en œuvre de cette politique. **Le Sénat a souhaité contribuer à cette consultation, afin que ses priorités et recommandations soient prises en considération par la Commission, le plus en amont possible de ses décisions.**

En pratique, l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a exprimé son soutien au cadre juridique général de la PCP en place depuis 2023 et à l'action de « régionalisation » de la prise de décision, qui a permis une « gestion plus adaptée et décentralisée » des ressources. Il a également salué les « avancées considérables obtenues », « en matière de gestion durable des ressources halieutiques et d'amélioration de l'état des stocks ». En conséquence, l'avis a souligné le « bilan globalement positif » de la PCP.

Simultanément, après avoir consulté les professionnels de la pêche, la commission des affaires européennes a présenté plusieurs recommandations visant à améliorer encore la PCP pour les années futures. Ainsi, son avis politique :

- a considéré que **les efforts entrepris pour la bonne gestion des stocks halieutiques devaient être poursuivis**, en adaptant les stratégies mises en œuvre « en fonction des données et des analyses scientifiques les plus récentes ». En particulier, l'avis a demandé à la Commission d'intégrer dans la prochaine PCP, les « effets du changement climatique » « la pollution, en particulier l'accumulation des microplastiques dans les océans », « la concurrence pour l'espace maritime » ou les « tensions géopolitiques ». Plus précisément, l'avis a souligné que la « réduction de la dépendance énergétique aux combustibles fossiles » devait être une priorité et que la PCP devait

« mieux prendre en compte les conflits d'usage dans l'espace maritime européen, notamment l'installation de parcs éoliens en mer dans les zones de pêche qui peuvent perturber les écosystèmes marins et réduire les espaces disponibles pour la pêche ; » ;

- a observé que **le respect des trois objectifs de la PCP avait été mis en œuvre de manière « déséquilibrée »** et a appelé à mieux prendre en compte « les intérêts socio-économiques ainsi que les enjeux de souveraineté alimentaire ». Plus précisément, l'avis a demandé « une étude d'impact approfondie incluant une analyse détaillée des implications socio-économiques des activités de pêche » et une meilleure intégration de la « diversification des modèles économiques des activités de pêche », en particulier afin de mieux appréhender les « spécificités socio-économiques » de la petite pêche côtière ;

- a demandé que **les flexibilités prévues par la PCP puissent être effectivement mises en œuvre par les pêcheurs**, en particulier les exemptions à l'obligation de débarquement, considérant que cette dernière n'avait « pas démontré une réelle efficacité et qu'elle a(vait) un impact significatif sur la rentabilité économique des entreprises de pêche en raison des contraintes qui leur sont imposées ». L'avis a préconisé plus généralement, que la PCP puisse être simplifiée ;

- a recommandé le **maintien du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)** dans le prochain CFP de l'Union européenne ainsi que l'élargissement de ses possibilités d'intervention, et le renforcement du soutien à la recherche et développement ;

- a attiré l'attention de la Commission européenne sur les **difficultés particulières rencontrées par les pêcheurs des régions ultrapériphériques (RUP)** pour accéder aux aides prévues pour les petits navires et pour la modernisation des flottes, par le FEAMPA et demandé une adaptation de la PCP aux spécificités des territoires concernés, conformément à l'article 349 du TFUE ;

- a fait valoir que la révision de la PCP devait **intégrer pleinement les conséquences du Brexit**, que le *statu quo* concernant l'accès des navires européens aux eaux britanniques fixé jusqu'au 30 juin 2026 devait être maintenu après cette date, ce maintien conditionnant la relance des relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. L'avis a aussi demandé une révision du système actuel des négociations bilatérales annuelles de quotas de pêche afin de les remplacer par un mécanisme de programmation pluriannuelle.

En revanche, cet avis n'avait pas évoqué le régime du contrôle des pêches, déjà adopté via le règlement (UE) 2023/2842 du 22 novembre 2023.

(3) Une réforme qui se fait attendre, des crédits européens en forte baisse pour 2028-2034

La réponse écrite¹ de la Commission européenne à cet avis a été laconique, prenant acte de la démarche du Sénat et le remerciant « vivement », tout en l'assurant que ses observations et suggestions seraient analysées en détail par ses services.

Elle a également indiqué que l'évaluation de la PCP devait être achevée « début 2026 ». Puis, la Commission européenne pourrait présenter sa réforme au cours du second semestre de cette année. Cependant, sans attendre les résultats de cette dernière, le 17 novembre 2025, 13 États membres, dont la France², l'ont **appelé à proposer une réforme de la politique commune de la pêche (PCP) ambitieuse et urgente**, afin de garantir la « viabilité environnementale et socio-économique à long terme de ces secteurs et de ses communautés côtières dans un contexte mondial de plus en plus complexe et incertain. » Plus exactement, **les priorités françaises, en phase avec celles exprimées par le Sénat, sont les suivantes** : veiller à ce que les règles de contrôle soient plus opérationnelles, proportionnées et compréhensibles pour le secteur, en évitant les obligations administratives inutiles (adaptation de l'obligation de débarquement aux « réalités du terrain » ; rechercher une véritable gestion prévisionnelle des stocks ; renforcer la lisibilité des plans pluriannuels de gestion des pêches par mers et façades maritimes, pour qu'ils puissent s'ajuster à l'évolution des pêcheries.

Concernant le projet de nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2028-2034, contrairement à la position défendue par le Sénat, la Commission européenne a prévu une baisse drastique des crédits dévolus à la PCP et proposé de mettre fin à l'autonomie de son budget. Ce dernier serait désormais doté d'une enveloppe sanctuarisée de 2 milliards d'euros pour la période concernée, contre 6,1 milliards d'euros sur 2021-2027 (-67 %). De plus, ces crédits seraient « fusionnés » au sein de la « rubrique 1 » du nouveau CFP déjà évoquée, avec les crédits de la PAC, de la politique de cohésion et...de la politique de sécurité. En outre, comme pour ces politiques, l'octroi des crédits de la PCP à ses bénéficiaires serait conditionné à la présentation préalable, par les États et/ou les régions, de plans de « partenariat » qui ne seraient rien d'autre que des plans de réformes contraintes. Néanmoins, d'autres fonds seraient mobilisables¹ mais en l'état des négociations, **les budgets disponibles pour la pêche ne sont pas totalement clairement définis.** En réalité, la Commission européenne disposerait d'une marge d'appréciation discrétionnaire très élevée sur l'attribution des fonds.

La Commission européenne a également présenté son « **Pacte pour l'océan** »², afin de protéger la vie marine et de renforcer « l'économie

¹ Réponse C(2025) 4042 final en date du 20 juin 2025.

² Belgique ; Croatie ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; France ; Irlande ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal.

bleue ». Ce pacte, qui doit se traduire dans une initiative normative en cette année 2026, est doté d'une enveloppe budgétaire d'1 milliard d'euros. Les six domaines d'action prioritaires du pacte sont les suivants : protéger et restaurer la santé de l'Océan ; stimuler la compétitivité de l'économie bleue durable des états membres de l'Union européenne ; soutenir les communautés côtières et insulaires, ainsi que les régions ultrapériphériques ; améliorer la sûreté et la défense maritimes en renforçant la coopération de l'Union européenne en matière de garde-côtes ainsi que la sûreté des frontières maritimes ; faire progresser la recherche, les connaissances, les compétences et l'innovation concernant les océans ; renforcer la diplomatie européenne et la gouvernance internationale sur les questions océaniques en intensifiant la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Tout en saluant le principe et les principaux objectifs de ce pacte, le Sénat, dans ses deux résolutions européennes sur les programmes de travail de la Commission européenne pour 2025 et pour 2026³, a **mis en garde** cette dernière **contre toute politique européenne qui aurait pour projet d'évincer la pêche côtière au profit d'une « industrialisation de la mer »** (ex : extractions minières ; champs d'éoliennes en mer ; aquaculture...).

Enfin, il faut saluer la signature, lors du **sommet entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 19 mai 2025, d'un accord politique sur la pêche**, qui ouvre la voie à un accès réciproque complet aux zones de pêche au-delà du 30 juin 2026 et jusqu'au 30 juin 2038.

Cet accord va dans le sens souhaité par le Sénat, même s'il convient d'être particulièrement vigilant quant aux modalités de sa mise en œuvre.

(4) Des sujets de tensions non résolus

a) Le Sénat suit avec attention la mise en œuvre du **nouveau régime du contrôle des pêches**, institué par le règlement (UE) 2023/2842 précité, et entré en vigueur le 10 janvier dernier, car ce dernier :

- est fondé sur un régime de certification des captures désormais obligatoirement numérisé (alors qu'il reposait jusqu'alors sur des supports papier), reposant sur l'outil CATCH. Or, plusieurs États membres ont constaté que cet outil était complexe, défectueux (omettant d'intégrer plusieurs espèces très fréquemment pêchées comme le thon rouge et la réexportation de produits de la pêche transformés sur le territoire d'un État membre) et sans

¹ « Dispositif Catalyst Europe », dispositif de prêts garantis pour stimuler les investissements dans certains domaines stratégiques ; instrument « Global Europe », au titre de la diplomatie des mers et de la lutte contre la pêche illicite ; « nouvelle Facilité Union européenne », concernant les travaux scientifiques visant à promouvoir des décisions de gestion de la pêche saines et efficaces, de la mise en œuvre du système de contrôle de la pêche, de la promotion d'océans propres, du développement et de la diffusion des informations sur les produits de la pêche et de l'aquaculture, et de la promotion de la sécurité et de la surveillance maritimes.

² Communication COM(2025) 281 final du 5 juin 2025.

³ Résolution européenne n° 107 (2024-2025) du 28 avril 2025 précitée et résolution européenne n° 42 (2025-2026) du 23 janvier 2026.

interconnexion avec les systèmes de contrôle des douanes... En pratique, les importateurs se heurtent à de multiples incidents informatiques et doivent saisir manuellement des centaines d'informations, ce qui entraîne des retards et des blocages – particulièrement préjudiciables sur ces marchandises rapidement périssables. Plusieurs états membres, dont la France, ont donc demandé une amélioration du système et l'instauration d'une période de transition afin de faciliter l'activité des professionnels ;

- durcit les obligations d'enregistrement des quantités pêchées (identification et quantification de toutes les espèces pêchées au kilogramme près) imposées aux capitaines des navires dans leur journal de pêche. **Ces obligations apparaissent disproportionnées et difficiles à respecter.** En outre, elles risquent d'entraîner la multiplication des infractions non intentionnelles par les pêcheurs. Lors du Conseil « Agriculture et pêche » du 26 janvier dernier, le ministre espagnol en charge de la pêche, avec le soutien de la France, de la Belgique, de la Lettonie, de la Pologne, du Portugal et de la République tchèque, a donc demandé un assouplissement du nouveau règlement. Face aux difficultés constatées, ce dossier pourrait donc rapidement être réouvert ;

b) **Les limitations de la pêche dans le golfe de Gascogne :** en juillet 2022, un avis motivé de la Commission européenne et une injonction du Conseil d'État ont imposé la fermeture de la pêche pendant quatre semaines, en 2024, en 2025 et en 2026 dans le cadre d'un plan d'action de réduction des captures accidentelles, afin de protéger les petits cétacés. Ces fermetures ont contribué à limiter la mortalité de ces cétacés (-60 % en 2025) mais sont dénoncées par les acteurs du secteur. La procédure d'avis motivé de la Commission européenne contre la France est toujours ouverte, impliquant, pour les autorités françaises, de produire des analyses de risques liées aux activités de pêche à l'échelle de ses sites « Natura 2000 » en mer et de prendre des mesures adéquates. **Le Sénat, au travers de sa commission des affaires économiques, a formulé des propositions sur ce sujet¹ et s'est rendu à Bruxelles pour les défendre ;**

c) De manière plus conjoncturelle, un autre sujet de crispation a émergé entre les pêcheurs français et les autorités européennes, à savoir, **l'accord signé, le 15 décembre dernier, entre le Royaume-Uni, la Norvège, les îles Féroé et l'Islande, mais sans les États membres de l'Union européenne, concernant la gestion du maquereau de l'Atlantique nord-est.** Ainsi, le 22 décembre dernier, le comité national des pêches maritimes et des élevages marins français a alerté les pouvoirs publics sur cet accord, « inadmissible », car il fixe des quotas de pêche entre les flottes des pays signataires, qui vont bien au-delà des recommandations scientifiques du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Or, les pêcheurs de

¹ « Pêche et petits cétacés : bâtir un avenir commun dans le golfe de Gascogne », rapport d'information du Sénat n° 525 (2024-2025), déposé le 9 avril 2025, de MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet, fait au nom de la commission des affaires économiques.

ces pays sont donc autorisés à « surpêcher » tout en ayant le droit de continuer à exporter leurs produits vers l'Union européenne, faute de réaction de cette dernière.

c) L'avis politique du 14 mai 2025 relatif au code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle (IA) à usage général

L'avis politique relatif au code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle (IA) à usage général a été adopté par la commission des affaires européennes du Sénat sur le rapport des sénatrices Karine Daniel et Catherine Morin-Desailly, le 14 mai 2025.

L'adoption d'un code européen de bonnes pratiques en matière d'IA et son corollaire, le « modèle de résumé suffisamment détaillé », sont issus du règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 sur l'intelligence artificielle (ou « IA act »)¹. Ces documents sont importants car **en assurant la transparence des données utilisées, ils doivent garantir le respect du droit d'auteur.**

Le règlement européen sur l'intelligence artificielle (IA)

Le règlement sur l'intelligence artificielle établit le premier cadre juridique applicable à l'IA dans l'ensemble de l'Union européenne pour garantir que les systèmes d'IA respectent les droits fondamentaux, les valeurs européennes et les exigences de sécurité. Il s'appuie sur une approche basée sur les risques, catégorisant les systèmes d'IA (risque nul ou minimal ; risque limité ; risque élevé ; risque inacceptable). En pratique, cette approche devait initialement entrer en vigueur en août prochain. La mise en œuvre des règles relatives aux systèmes à « risque élevé » (police ; douanes ; infrastructures critiques...) a été finalement reportée à décembre 2027, voire à août 2028.

Dans ce cadre, les systèmes présentant un risque élevé (ex systèmes biométriques) doivent être rigoureusement testés avant leur mise sur le marché et surveillés tout au long de leur utilisation. Un contrôle humain est également obligatoire pour éviter que des décisions sensibles soient prises uniquement par des machines.

Le règlement interdit certaines pratiques : la notation sociale par les pouvoirs publics ; l'identification biométrique à distance en temps réel dans les lieux publics est également interdite, sauf cas exceptionnels, comme les enquêtes pour des infractions graves ; l'exploitation de la vulnérabilité des personnes (enfants, populations fragiles), pour influencer leur comportement de manière nuisible ; les pratiques manipulatrices visant à tromper les utilisateurs.

Le règlement impose aussi **la transparence** des systèmes d'IA qui interagissent directement avec des utilisateurs et/ou créent des images ou des vidéos, doivent signaler clairement que le contenu produit est issu d'une IA.

¹ Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828.

Des mesures sont prévues pour soutenir l'innovation, notamment à travers des espaces de tests encadrés appelés « **bacs à sable réglementaires** ».

Dans sa résolution européenne n° 100 du 9 mai 2023, le Sénat a appuyé le principe de ce nouveau cadre juridique européen, ainsi que la fixation d'obligations à tous les fournisseurs d'IA, l'interdiction des pratiques précitées, l'établissement de pratiques à haut risque, l'exclusion de l'utilisation de l'IA à des fins militaires, du champ d'application du texte, et la mise en place de « bacs à sable réglementaires ».

Simultanément, la résolution du Sénat a, à titre principal, regretté que le règlement ne traite pas également des risques de surveillance de masse découlant de la collecte et du traitement par les algorithmes d'IA, par de grandes compagnies privées, d'un nombre considérable de données, critiqué une délégation abusive donnée à la Commission européenne pour définir les systèmes d'IA, souhaité étendre la liste des pratiques à haut risque, demandé la généralisation de l'évaluation de la conformité des systèmes d'IA et l'obligation, pour les fournisseurs, de vérifier préalablement à l'utilisation de toutes données, que ces dernières ont été obtenues de manière licite, préconisé la mise en place d'un mécanisme d'alerte pour permettre de signaler les manquements, et souhaité une mise en œuvre du règlement sans préjudice de l'application du RGPD.

Lors des négociations sur l'adoption de la directive sur les droits d'auteur et les droits voisins¹, la « fouille de données » a été autorisée : en application de cette dernière, les acteurs économiques peuvent démanteler un contenu numérique pour en extraire les données. Cette « fouille » n'est possible que si l'accès aux données a été licite et si le détenteur des données ne s'y oppose pas.

L'importance de cette disposition n'a fait l'objet d'une prise de conscience des acteurs économiques et des pouvoirs publics qu'avec l'apparition de *ChatGPT*, qui a « aspiré » et utilisé de nombreuses données en ligne.

Le règlement précité sur l'IA, qui était négocié au même moment, a heureusement imposé une obligation de transparence aux fournisseurs et un cadre européen propice à la protection des droits d'auteur.

Cependant, pour être effective, cette protection nécessitait l'adoption de deux documents : un code des bonnes pratiques détaillant les règles permettant aux fournisseurs de démontrer qu'ils respectent les règles européennes applicables aux droits d'auteur et aux droits voisins, et un modèle de résumé des sources utilisées pour entraîner des modèles d'IA.

Or, au printemps 2025, ces projets de documents étaient en cours d'élaboration, le premier au sein du bureau européen de l'IA, centre d'expertise rattaché à la Commission européenne, et le second, au sein du

¹ Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.

bureau de l'IA, structure interne à cette dernière. Les négociations étaient toutefois tendues.

Un premier projet de code, présenté en novembre 2024, proposait que les fournisseurs mettent en place une véritable politique de droit d'auteur. Cette responsabilisation des fournisseurs, qui allait dans le sens des positions de la France et du Sénat, avait été confortée dans la deuxième ébauche de code, discutée le 17 janvier 2025. Mais le 11 mars, une troisième version était publiée, suscitant immédiatement l'opposition de la presse, des éditeurs et des autres acteurs culturels, en renonçant à protéger le droit d'auteur : en effet, dans cette troisième version, les fournisseurs n'étaient soumis qu'à un « effort raisonnable » pour atténuer le risque qu'un modèle d'IA mémorise des contenus protégés par le droit d'auteur.

De même, pour remplir la condition de « l'accès licite » à des contenus protégés, les fournisseurs n'étaient plus tenus qu'à décider de mesures techniques de contrôle d'accès en lien avec des « efforts raisonnables » pour exclure une liste limitée de sites de piratage.

Enfin, cette troisième version du code abaissait les exigences de transparence.

Au regard de cette situation, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté un avis politique, le 14 mai 2025, dans lequel elle a **déploré les intérêts antagonistes des parties prenantes siégeant au sein du bureau européen de l'IA et le manque d'ambition de la troisième version du code précité**. Elle a appelé la Commission européenne à ne pas avaliser un texte qui serait en-deçà des exigences du règlement sur l'IA et ne protégerait ni les droits d'auteur ni les droits voisins.

Elle a **critiqué l'allègement prévu des exigences de transparence** comme de nature à affaiblir le cadre juridique européen du numérique, rappelé que **le respect des droits fondamentaux par les fournisseurs d'IA n'était pas « optionnel »**, dénoncé l'imposition de simples « efforts raisonnables » aux fournisseurs d'IA dans leur tâche d'évaluation de la conformité de leurs modèles aux règles du droit d'auteur, alerté sur le risque d'insécurité juridique que ferait courir un tel code non conforme au règlement, rejeté les pratiques de « moissonnage automatique » des données, et demandé à la Commission de ne pas reculer « face aux géants de la tech et aux fournisseurs d'IA qui exercent un chantage à la signature du code... ».

Sur le modèle de résumé suffisamment détaillé, l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a **déploré la méthode** de la Commission européenne lorsqu'elle n'a transmis qu'une version parcellaire du modèle, et non une version complète, incité le bureau de l'IA à prendre en compte la diversité et les spécificités des industries culturelles, rejeté toute méthode d'échantillonnage qui empêcherait en pratique toute partie ayant des intérêts légitimes à exercer et/ou faire respecter les droits que leur confèrent le règlement sur l'IA, estimé que la volonté de mettre en place un traitement

différencié en faveur des petites et moyennes entreprises était contraire à ce règlement, et demandé que le modèle comprenne – *a minima* – la liste des URL consultées et la date de collecte des données.

Par la suite, le code européen de bonnes pratiques a été publié le 10 juillet 2025. Il a été complété par des lignes directrices de la Commission européenne sur les principaux concepts utilisés (18 juillet 2025). Enfin, le 24 juillet 2025, la Commission européenne a présenté son modèle de résumé du contenu utilisé pour entraîner les modèles d'IA à usage général.

Dans sa réponse écrite à l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat, la Commission européenne, après avoir remercié le Sénat pour sa mobilisation et sa réflexion sur la question des droits d'auteur et précisé que l'avis avait été transmis aux experts du bureau européen de l'IA, **a rappelé, d'une part, le caractère « volontaire » de l'adhésion au code de bonnes pratiques, et, d'autre part, sa nature de « compromis » entre des intérêts divergents.**

La Commission a ensuite souligné que le code comprenait des « **mesures préventives obligatoires** » pour permettre aux fournisseurs d'IA de se mettre en conformité avec les règles européennes et que ces dernières devaient être « claires » et « proportionnées ».

Elle a précisé que les dispositions du règlement IA et du code constituaient des « **mesures complémentaires** » **au droit de recours** toujours ouvert aux parties prenantes reconnues par la directive sur les droits d'auteur, et que le code était un outil de conformité volontaire au règlement sur l'IA et non à la directive sur les droits d'auteur.

La Commission a, par ailleurs **remercié le Sénat pour son souci de la transparence** et estimé que son modèle visait à « améliorer l'exercice et l'application des droits d'auteur, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les secrets commerciaux des fournisseurs de modèles d'IA à usage général. »

Malgré ces affirmations de la Commission, et même si le code a bien été mis en place avec la participation de plusieurs acteurs du secteur (Amazon ; Google ; IBM ; Microsoft ; Mistral AI ; Open AI...), **des sujets d'interrogations et de crispations demeurent.**

Tout d'abord, certaines entreprises comme Meta, ont refusé de faire de même, estimant qu'avec ce texte, l'Europe s'engageait sur « une mauvaise voie », en raison des « nombreuses incertitudes juridiques » créées et d'un code allant « bien au-delà du périmètre prévu par la législation. »

Par ailleurs, sur la mise en œuvre de certaines parties du code, telles que le marquage des contenus générés artificiellement, force est de constater qu'il est « urgent d'attendre ». En effet, cette mesure qui devait initialement entrer en vigueur en août 2026, ne sera finalement opérationnelle qu'en décembre 2026, donc, avec six mois de retard par rapport au calendrier initial. Il

s'agit pourtant d'une mesure phare du règlement sur l'IA, qui doit permettre aux utilisateurs de repérer plus facilement les contenus produits par utilisation de cette technologie.

En outre, **contrairement aux demandes du Sénat, le régime juridique du droit d'auteur en matière d'IA n'a pas été clarifié**, alors même qu'aujourd'hui, des solutions juridiques ont été identifiées pour veiller à la rémunération des contenus culturels utilisés par les systèmes d'IA, comme la proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'utilisation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle, adoptée par le Sénat le 8 avril 2026.

d) L'avis politique du 2 juin 2025 sur le plan européen pour vaincre le cancer

L'avis politique relatif au plan européen pour vaincre le cancer a été adopté par la commission des affaires européennes du Sénat, le 2 juin 2025, sur le rapport des sénatrices Cathy Apourceau-Poly et Pascale Gruny, et du sénateur Bernard Jomier.

Comme le rappelle l'avis politique, le cancer est la deuxième cause de mortalité au sein de l'Union européenne et bien que cette dernière ne représente que 10 % de la population mondiale, on y relève un quart des cas de cancer dans le monde.

Selon la Commission européenne, en 2020, dans l'Union européenne, **un cancer a été diagnostiqué chez 2,7 millions de personnes et 1,3 million ont perdu la vie**, dont plus de 2 000 jeunes. Si rien n'est fait, les cancers pourraient augmenter de 24 % d'ici à 2035 et devenir la principale cause de mortalité en Europe.

Voilà pourquoi, le 4 février 2025, la Commission européenne a présenté un « plan européen pour vaincre le cancer »¹ en rappelant que la lutte contre le cancer constitue l'une des priorités de l'Union européenne en matière de santé publique.

Ce plan est composé de 4 lignes directrices principales :

- a) Sauver des vies grâce à une prévention durable du cancer ;
- b) Améliorer la détection précoce du cancer ;
- c) Assurer l'égalité d'accès au diagnostic et au traitement du cancer ;
- d) Améliorer la qualité de vie des patients atteints de cancer et des personnes ayant survécu à un cancer.

L'avis politique du 2 juin 2025 a apporté un soutien de principe à cet engagement de la Commission européenne dans la lutte contre le cancer et aux grandes lignes directrices du plan européen. Il a estimé que ce dernier

¹ SWD(2025) 39 final.

était « complet, nécessaire et pertinent » et a souhaité que les États membres puissent y apporter leur concours.

Déplorant la baisse annoncée des budgets européens consacrés à la lutte contre le cancer, l'avis a appelé à rechercher des sources de financement alternatives et, pour les structures créées dans le cadre du plan cancer, des possibilités d'autofinancement. Mais il a simultanément demandé à l'Union européenne le maintien de « financements suffisants » dans le cadre du Cadre financier pluriannuel 2028-2034.

La commission des affaires européennes du Sénat a souhaité la création d'un institut européen du cancer, pour assurer la coordination des différentes initiatives nationales et européennes contre le cancer.

Dans sa réponse écrite à l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat, la Commission européenne a remercié le Sénat pour ce soutien et a pris l'engagement de veiller « à ce que les initiatives essentielles soient dûment prises en considération dans les futurs programmes de dépenses. »

Sur la recherche et la production de données pour mieux connaître les cancers, l'avis politique a félicité l'Union européenne pour la création d'un centre de connaissances européen sur le cancer, afin d'assurer, entre autres, la tenue du registre européen des inégalités contre le cancer, et a soutenu la création à venir d'un « atlas européen des images du cancer » ainsi que l'initiative UNCAN.eu¹. Il a aussi invité la Commission européenne à poursuivre son appui aux États membres pour la production de données, lui a demandé de simplifier les démarches administratives nécessaires pour répondre aux appels à projets, afin que les petites structures puissent y répondre, et à renforcer la recherche sur les cancers pédiatriques ainsi que ceux qui touchent les jeunes adultes. Il a enfin demandé la révision du règlement (UE) 2017/745 relatifs aux dispositifs médicaux et celle du règlement (UE) 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, afin de faciliter les essais cliniques.

Sur l'ensemble de ces points, la Commission européenne a marqué son accord avec le Sénat, soulignant que le registre européen complétait utilement les évaluations qualitatives régulières de la situation propre à chaque pays, afin d'orienter les investissements et les interventions au niveau européen. La Commission a également rappelé l'action conjointe dite « Cancer Watch », financée par le programme « l'Union européenne pour la santé », qui a pour vocation de soutenir la mise en place de registres nationaux des cancers exhaustifs. Il faut ajouter à cet égard que le registre national des cancers français a été mis en place début 2026, par l'institut national du cancer (INC).

¹ L'initiative européenne en matière d'imagerie sur le cancer et la plateforme de données UNCAN.eu sont développées en synergie, afin de promouvoir l'interopérabilité entre les plateformes regroupant des données d'imagerie et celles regroupant des données de recherche et la coopération des parties prenantes.

La Commission européenne a souligné par ailleurs que les recherches sur les cancers touchant les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, étaient l'une des priorités transversales du plan européen et que sans attendre, au cours de la période 2021-2024, ces recherches avaient représenté 20 % des projets et des budgets européens mis en œuvre (soit, environ 100 millions d'euros).

Enfin, dans sa réponse écrite, **la Commission avait indiqué qu'elle avait lancé une évaluation de la réglementation européenne en vigueur sur les dispositifs médicaux et qu'elle était prête à envisager des possibilités de simplification** (réduction des charges administratives ; application plus harmonisée ; recours accru au numérique ; facilitation de l'organisation des essais cliniques).

Par la suite, le 16 décembre 2025, elle a effectivement proposé cette simplification dans son nouveau « paquet santé »¹, désormais en cours de négociation.

Concernant la prévention des cancers, l'avis a rappelé l'intérêt des recommandations du Conseil au sujet des cancers à prévention vaccinale (encouragements à la vaccination contre le papillomavirus, source de cancers de la gorge et de l'utérus, et l'hépatite B, source de cancers du foie). Il a aussi soutenu la recommandation du Conseil du 3 décembre 2024 sur des « environnements sans fumée et sans aérosols », et les mesures prises par la Commission européenne visant à réduire la pollution et l'exposition aux substances cancérigènes au travail. Il a appelé les négociateurs européens à trouver un accord sur le projet de directive COM(2022) 540 final pour réduire la pollution de l'eau. Il a invité la Commission à réfléchir à des mesures de prévention adaptées pour limiter la hausse des cancers chez les jeunes adultes et à une initiative visant à lutter contre la consommation de cannabis. L'avis a aussi demandé une révision de la directive 2014/40/UE et des réglementations relatives à la taxation du tabac et de l'alcool « afin de réduire la consommation », et a pris acte de l'opposition de plusieurs États membres, à un cadre juridique européen prévoyant un « étiquetage nutritionnel harmonisé et obligatoire sur les emballages des produits alimentaires » (= « *Nutriscore* européen »).

En réponse à ces observations, il faut mentionner :

- que la prévention permet d'éviter 40 % des cas de cancer dans l'Union européenne ;

- que **la Commission européenne a présenté une révision de la réglementation européenne sur la taxation du tabac, le 16 juillet dernier, et qu'elle était en train de travailler à une révision de celle sur les boissons alcoolisées²**, tout en rappelant que les États membres étaient, au-delà des taux minimaux européens, libres de fixer les taux d'accises applicables à ces

¹ COM(2025) 1023 final.

² Directive 92/84/CEE du 19 octobre 1992.

boissons. En complément, la Commission a indiqué qu'elle procédait à une évaluation de la directive sur les produits du tabac¹ et de la directive sur la publicité en faveur du tabac² ;

- que, conformément à la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil relative au trafic de drogue, les États membres doivent veiller à ce que le trafic de drogues, telles que le cannabis soit « passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives » ;

- que **la Commission européenne a pris acte de la complexité de la question de l'étiquetage nutritionnel** ainsi que des difficultés à trouver des solutions communes, mais qu'elle souhaite poursuivre le dialogue avec les États membres et les parties prenantes sur l'appellation de certains aliments, sur les « incidences des produits ultra-transformés et les effets de certaines pratiques de commercialisation des denrées alimentaires sur les consommateurs les plus vulnérables ». En complément, la Commission a rappelé ses efforts de promotion de la consommation des fruits et légumes ; - que le Sénat et la Commission européenne souhaitent tous deux réviser la liste des polluants dans les eaux de surface et les eaux souterraines sur la base des données scientifiques les plus récentes, en particulier pour ajouter « de nouveaux polluants préoccupants » telles que les substances alkylées per- et polyfluorées (PFAS). Cette révision est devenue effective avec l'accord en trilogue du Conseil et du Parlement européen, en date du 23 septembre 2025.

Sur la détection précoce du cancer, l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a appuyé la recommandation du Conseil du 9 décembre 2022 prévoyant l'élargissement du champ d'application des dispositifs de détection précoce du cancer, et souhaité que les programmes de dépistage visent à réduire les inégalités en matière de détection précoce, tout en ciblant les personnes présentant un risque de cancer héréditaire et les personnes âgées. Il a aussi demandé le développement de méthodes de dépistage non invasives.

Dans sa réponse écrite, la Commission a confirmé l'existence d'inégalités face aux cancers et a souligné que le dépistage du cancer constituait l'une des initiatives phares du plan européen. Elle a ajouté que l'action commune « EUCanScreen », à laquelle participe la France, visait à améliorer l'accès aux programmes de dépistage du cancer du sein, du cancer colorectal et du cancer du col de l'utérus, et à réfléchir à de possibles programmes de dépistage du cancer du poumon et du cancer de la prostate. Elle a précisé que cette action européenne permettait des travaux fondés sur une approche par les risques, y compris « la prédisposition génétique à certains cancers ». Enfin, elle a reconnu l'importance des méthodes de

¹ Directive 2014/40/UE du 3 avril 2014.

² Directive 2003/33/CE du 26 mai 2003.

dépistage non invasives et a indiqué qu'elles seraient encouragées dans une action conjointe à venir (« médecine du cancer personnalisée »).

Au sujet de l'offre de soins et de la qualité de vie des malades et des survivants du cancer, l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a d'abord rappelé le rôle essentiel des fonds européens de cohésion et des plans nationaux de redressement et de résilience pour permettre le développement d'infrastructures de soins et l'achat d'équipements, et a demandé le maintien d'une « enveloppe ambitieuse » dans le prochain cadre financier pluriannuel pour cette politique.

Il a aussi appuyé les actions européennes mises en place pour soutenir le développement de l'offre de soins (centres nationaux de cancérologie ; réseaux permettant de soutenir l'initiative « venir en aide aux enfants atteints d'un cancer ») et a estimé nécessaire d'étendre ce soutien à la télémédecine. Il a salué diverses initiatives européennes à succès (plan d'action SAMIRA pour l'accès à la radiothérapie ; l'initiative « diagnostic et traitement du cancer pour tous » ; création d'une carte à puce contenant les antécédents cliniques des personnes ayant survécu au cancer). Il a enfin demandé la création d'un « droit à l'oubli » au niveau européen pour les personnes ayant survécu à un cancer.

La Commission européenne s'est, une nouvelle fois, félicitée du soutien du Sénat. Elle a également précisé les actions mises en place dans le cadre du plan européen pour fournir des soins de qualité (mise en place, en septembre 2025, de sept réseaux de référence européens sur le cancer, dont un concernant les adolescents et les jeunes adultes ; installation du réseau européen reliant les centres intégrés de cancérologie nationaux, qui a été lancé, en novembre 2025, sous la coordination de l'institut national du cancer français (INC)) et celles qui doivent être prochainement instituées (action conjointe sur les soins palliatifs pédiatriques contre le cancer).

Par ailleurs, **la Commission s'est déclarée ouverte à une réflexion sur l'instauration d'un « droit à l'oubli européen » pour les patients ayant survécu à un cancer. C'est un point positif à mettre au crédit du Sénat. Si cette ouverture n'a pas pour le moment débouché sur une initiative de la Commission européenne, le Sénat restera mobilisé pour la faire émerger et aboutir.**

Si le Sénat et la Commission européenne ont une **large convergence de vues sur ce dossier**, les inquiétudes sont réelles sur le **montant des financements européens qui y seront consacrés au cours de la prochaine période budgétaire européenne.**

Concernant les **négociations du CFP 2028-2034**, la Commission a seulement confirmé que la santé demeurerait un objectif politique important pour les financements européens. En outre, la Commission s'est simultanément abstenue de rappeler que le projet de CFP 2028-2034, présenté par elle le 16 juillet dernier, tend à réduire l'enveloppe budgétaire dédiée à la politique de cohésion (et donc, celle précitée, qui concerne le financement de

l'offre de soins), de 15 %, et à l'intégrer au sein d'une « rubrique 1 » dans laquelle figureraient également les crédits de la PAC et ceux relatifs à la sécurité.

e) L'avis politique du 12 juin 2025 relatif au prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034) :

L'avis politique relatif à la préparation du cadre financier pluriannuel post-2027 a été adopté par la commission des affaires européennes du Sénat, le 12 juin 2025, sur le rapport des sénatrices Florence Blatrix-Contat et Christine Lavarde.

(1) Une « révolution » de l'architecture budgétaire européenne souhaitée par la Commission européenne

Le cadre financier pluriannuel ou CFP est le budget pluriannuel de l'Union européenne pour une durée minimale de cinq ans. Le CFP actuel couvre la période 2021-2027. Ce cadre définit les plafonds de dépenses des différents programmes européens. Le CFP est adopté à l'unanimité par le Conseil, après approbation du Parlement européen, qui n'a pas de pouvoir d'amendement dans cette procédure. Et compte tenu de l'importance de ce dossier qui traduit en moyens budgétaires, les grandes orientations politiques de l'Union européenne, le Conseil européen joue un rôle déterminant dans les négociations du CFP. Enfin, il faut signaler que les discussions politiques sont longues : deux ans de négociations et deux réunions extraordinaires du Conseil européen ont été nécessaires pour adopter le CFP 2021-2027.

Dès fin 2024, la Commission européenne avait laissé entrevoir ses intentions dans les lettres de mission adressées par sa présidente renouvelée, Mme Ursula von der Leyen, aux nouveaux commissaires européens, puis dans une communication du commissaire européen au budget, M. Piotr Serafin, en date du 11 février 2025, intitulée « La voie vers le prochain CFP »¹. Cette communication semblait vouloir bouleverser le cadre budgétaire en place, afin de « maximiser l'impact de chaque euro » dépensé et de répondre aux « nouveaux défis » et aux « nouvelles attentes » en matière d'action de l'Union européenne.

Les objectifs affichés par cette communication étaient ainsi la simplification du budget européen, sa flexibilisation au service de la Commission européenne, dans ses nouvelles initiatives comme dans ses réponses aux crises, et le renforcement de la logique de performance. Sur ce point, la communication indiquait vouloir conditionner l'attribution des fonds européens aux États membres à la réalisation, par ces derniers, de « plans nationaux de réformes ». Enfin, des inquiétudes pesaient sur le maintien des crédits des politiques traditionnelles, en particulier la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion, qui bénéficient particulièrement à la France. L'audition conjointe de M. Piotr Serafin, commissaire européen au

¹ Communication COM(2025) 46 final.

budget, par les membres des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, le 22 mai 2025, avait attisé ces inquiétudes.

(2) L'avis politique du Sénat a fixé premières positions du Sénat avant la présentation par la Commission européenne de la proposition de CFP 2028-2034

(a) L'urgence à trouver de nouvelles ressources propres pour le budget européen

C'est dans ce contexte que l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat a été adopté avec trois grands messages :

L'avis a d'abord souhaité souligner l'urgence à trouver de nouvelles sources de financement pour le budget pluriannuel de l'Union européenne. Comme le disaient les rapporteurs du Sénat lors de sa présentation, « Les priorités (européennes) s'accumulent, les initiatives se multiplient mais les ressources pour les financer restent bien trop limitées. En effet, outre la PAC et la cohésion (qui représentent 2/3 des dépenses du CFP actuel), l'Union européenne a souhaité mener un « choc d'investissements », conformément aux préconisations des rapports Draghi et Letta, afin de retrouver de la compétitivité et d'assurer les transitions énergétiques, environnementales et numérique. En outre, à la suite de l'agression militaire russe contre l'Ukraine, elle a fait du renforcement des capacités de défense européennes, une priorité. La mise en œuvre du rapport Draghi impliquerait, à elle seule, 750 à 800 milliards d'euros d'investissements supplémentaires.

Enfin, à compter de 2028, et pour 30 ans, l'Union européenne devra rembourser le prêt le plan de relance européen « *NextgenerationEU* », par tranches annuelles de 25 à 30 milliards d'euros.

Simultanément, l'avis a constaté que les ressources actuelles du budget de l'Union européenne étaient insuffisantes pour répondre à ces défis et que la contribution annuelle de la France était déjà très élevée (23,1 milliards d'euros en 2025). Il a donc appelé la Commission, le Conseil et le Parlement européen, à s'accorder rapidement sur de nouvelles ressources propres. Or, si, en 2021 la Commission européenne avait bien proposé un paquet de nouvelles ressources propres (paquet de trois nouvelles ressources propres, fondées respectivement sur le marché carbone européen (SEQE/ETS), sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et sur le « pilier 1 » de l'accord sur la fiscalité internationale conclu au sein du G20 puis de l'OCDE), actualisé en 2023 (mise à jour de ses propositions relatives aux systèmes ETS/MACF et proposition d'une nouvelle ressource statistique temporaire), aucune d'entre elles n'avait été adoptée en raison de blocages politiques. En conséquence, l'avis a demandé à la Commission de compléter ses propositions de nouvelles ressources propres et estimé, à la suite des autorités françaises, que l'adoption de ces dernières constituait un préalable indispensable à celle du futur CFP, faut de quoi certaines dépenses ne seraient pas financées.

Plus précisément, l'avis demandait à la Commission de privilégier les ressources propres dont la base taxable est à l'extérieur de l'Union européenne, visant en particulier la ressource tirée du mécanisme d'ajustement carbone (MACF), dont le champ d'application pourrait être étendu. Il appelait aussi à la mise en place d'une taxe européenne sur le numérique sans attendre de parvenir à un accord sur le projet de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) en la matière (ce projet étant bloqué par les États-Unis). En complément, l'avis a demandé la suppression de tous les mécanismes de rabais des contributions nationales de certains États membres, alors même que la France est contributrice nette au budget européen. Enfin, l'avis soulignait que l'idée d'un nouvel emprunt européen ne pouvait être totalement écarté mais qu'il devait être manié avec précaution, subordonné à l'adoption préalable de nouvelles ressources propres et délimité strictement dans son objet.

Sur ce point, le projet de nouveau CFP, présenté le 16 juillet 2025, est basé sur un montant global de 2 000 milliards d'euros (qui devra néanmoins être accepté par le Conseil et le Parlement européen), avec une forte hausse des enveloppes budgétaires destinées à la compétitivité et à la défense. Cependant, à compter de 2028, le remboursement des intérêts et du capital de l'emprunt contracté pour financer l'instrument « *Next Generation EU* » ponctionnera ce montant de 150 milliards d'euros (soit, 0,11 % du RNB de l'Union européenne).

Comme le demandait le Sénat, la proposition de CFP est accompagnée de 5 propositions de nouvelles ressources propres : les ressources fondées sur le marché carbone européen (SEQUE/ETS), sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), ainsi qu'une ressource fondée sur les déchets électroniques non recyclés, une autre fondée sur un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises opérant dans l'Union européenne (CORE) et une ressource fondée sur les revenus des accises tabac (TEDOR). La ressource CORE, très contestée par plusieurs États membres au nom de la compétitivité, a cependant fort peu de chances de voir le jour.

(b) Un « big bang » budgétaire critiqué par anticipation

L'avis a ensuite souligné les craintes du Sénat sur la « révolution » de l'architecture budgétaire européenne envisagée par la Commission européenne. Il a d'abord indiqué partager l'analyse de la Commission selon laquelle le manque de flexibilité actuel du CFP (dont 90 % des fonds sont préalloués à des programmes ou à des enveloppes nationales) l'empêchait de répondre correctement aux imprévus. Ainsi, le CFP 2021-2027 a-t-il dû être ajusté pour dégager de nouveaux financements pour soutenir l'Ukraine, pour faire face au renchérissement du coût du plan de relance européen et pour répondre à la pression migratoire. L'avis a également appuyé le constat de la Commission européenne lorsqu'elle considère que le budget de l'Union européenne est devenu trop complexe.

En revanche, l'avis a souligné que le Sénat avait de fortes divergences avec la Commission européenne sur les solutions « mises sur la table » pour résoudre les deux difficultés précitées.

La Commission européenne a en effet proposé, le 16 juillet 2025, un « big bang » budgétaire afin de fonder en 4 rubriques, les 9 rubriques budgétaires actuelles et de réduire le nombre de programmes, de 52 à 16. Dans ce projet, désormais en cours de discussion au Conseil et au Parlement européen, la rubrique 1 rassemble les financements des politiques traditionnelles (PAC ; cohésion ; pêche) et les politiques relatives aux affaires intérieures (sécurité ; immigration ; asile). La deuxième rubrique comprend, pour l'essentiel, 14 programmes de soutien à l'industrie européenne sous l'appellation de **Fonds de compétitivité**. La rubrique 3 concerne l'action extérieure de l'Union européenne, avec la création d'un instrument « Europe globale ». Enfin, la rubrique 4 est consacrée aux dépenses administratives avec des recrutements en hausse.

En outre, la flexibilité des crédits du CFP est renforcée, la plupart des crédits des rubriques 1, 2 et 3, n'étant pas « fléchés »¹.

L'avis politique avait aussi manifesté la franche opposition de la commission des affaires européennes du Sénat à l'établissement de plans nationaux qui conduiraient de fait à une « recentralisation » du budget européen, insisté sur le risque d'exclusion des régions dans la gestion des fonds structurels européens, rappelé les limites de la FRR, dont la faible absorption des fonds ainsi que le manque de contrôle et de transparence ne pouvaient servir de modèle, et affirmé que la flexibilité renforcée du CFP ne devait pas conduire à accorder davantage de pouvoirs à la Commission européenne en matière d'allocation des fonds, au détriment des priorités politiques définies par l'autorité budgétaire.

En sens contraire, la Commission européenne a pourtant proposé de conditionner l'octroi, aux États membres, des fonds relatifs aux politiques traditionnelles, à la réalisation préalable, par ces derniers, de projets de réforme contenus dans des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). *De facto*, le projet de CFP vise à « renationaliser » la PAC et la politique de cohésion. En outre, signalons que certains fonds spécifiquement destinés aux régions ultrapériphériques (RUP) comme ceux du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ne sont plus garantis.

¹ Par exception, les crédits relatifs aux aides aux revenus de la PAC et de la politique commune de la pêche (PCP), ainsi que ceux relatifs aux régions les moins développées et à la politique migratoire et aux contrôles aux frontières, sont « sanctuarisés » dans le projet de CFP.

- (c) Un projet de budget européen qui fait le choix d'une « renationalisation » de la PAC et d'une marginalisation de la politique de cohésion

L'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat avait enfin appelé solennellement au maintien des moyens consacrés aux politiques traditionnelles de l'Union européenne (PAC, cohésion, politique commune de la pêche), de plus en plus souvent détournées de leurs objectifs initiaux et parfois sévèrement critiquées. Il a rappelé le rôle indispensable de la politique de cohésion pour réduire les écarts de développement entre régions européennes, pour soutenir les départements et collectivités d'outre-mer ayant le statut européen de région ultrapériphérique (RUP), mais aussi pour aider les personnes vulnérables (avec le Fonds social européen, FSE+).

Il avait souligné également la nécessité – *a minima* – de préserver les montants actuels de la PAC et de la PCP, et d'exclure la PAC des plans nationaux de réforme.

Il a par ailleurs appelé à la vigilance sur les conséquences d'un élargissement éventuel de l'UE à de nouveaux États membres, en particulier l'Ukraine, durant le prochain cycle budgétaire. Il a estimé, à cet égard, qu'un tel élargissement nécessiterait une révision du CFP et imposerait des mécanismes transitoires.

Sur le premier point, comme déjà indiqué dans le commentaire de la résolution européenne du Sénat sur l'avenir de la PAC, ce projet de CFP prévoit 946,4 milliards d'euros (en euros courants) pour la rubrique 1, dont 698,3 milliards d'euros pour les politiques soumises à des PPNR (PAC ; PCP ; cohésion ; affaires intérieures)¹.

- La France doit, si les négociations le confirment, obtenir 91,5 milliards d'euros, dont 84,5 au titre des politiques « PPNR ». Cette dernière pré-allouée comprend des « montants planchers » qui devront être dédiés *a minima* aux politiques suivantes : 50,9 milliards d'euros pour la PAC (contre 65 aujourd'hui) ; 3,7 milliards d'euros pour les régions les moins développées, 2,7 milliards d'euros pour les politiques de sécurité, d'immigration et d'asile, et 213 millions d'euros pour la PCP.

27 milliards d'euros resteraient « non fléchés ». En pratique, si la France veut maintenir ses crédits PAC de la période 2021-2027 (qui étaient de 66,2 milliards d'euros), sur 2028-2034, elle devra donc « puiser » dans la part de son enveloppe « non fléchée » à hauteur de 15,3 milliards d'euros. Soit, entre 57 % du montant total de ce « reste à ventiler » si la « réserve de flexibilité » qui est prévue en cas de crise peut être mobilisée pour le secteur agricole, et 80 %, si cette réserve ne peut être mobilisée. *De facto*, la France va

¹ Le reste de cette enveloppe est relatif au remboursement de la dette liée à l'emprunt du plan de relance post-covid19 (149,3 milliards d'euros), à la mise en place d'une Facilité pour l'Union européenne (64 milliards d'euros), aux fonds Interreg (9 milliards d'euros) à d'autres programmes et aux agences (20,7 milliards d'euros) et à une marge budgétaire de 5,2 milliards d'euros.

devoir faire des arbitrages budgétaires difficiles, qui, en toute logique, se feront alors au détriment de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche.

En effet, la Commission¹, souhaite privilégier les hausses de dépenses liées à l'innovation et à la recherche pour relancer sa compétitivité. En outre, ses interventions accrues dans le domaine de la défense (malgré des bases juridiques fragiles dans les traités) et la nécessité de poursuivre un appui financier à l'Ukraine l'incitent à « sacrifier » les politiques traditionnelles, malgré une opposition nette des acteurs de la filière agricole – dans un contexte de crise du modèle agricole français et européen – et des élus locaux gestionnaires des politiques de cohésion. Enfin, de manière insidieuse, la Commission essaye de faire « acter » une croissance importante des dépenses administratives de l'Union européenne, liées à ses interventions dans de nouveaux secteurs et aux nombreuses nouvelles structures créées par elle depuis 2019 (lesdites dépenses passeraient ainsi de 82 milliards d'euros sur 2021-2027 à 118 milliards d'euros sur 2028-2034 avec des besoins d'effectifs supplémentaires estimés à 2 500 équivalents temps plein).

(3) La résolution européenne n° 106 (2025-2026) réaffirme les priorités budgétaires européennes du Sénat

Le Sénat s'est mobilisé le plus en amont possible, pour tenter d'infléchir les négociateurs européens, multipliant les alertes et les rendez-vous avec les commissaires européens, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, le Parlement européen et les délégations des parlements nationaux d'autres États membres. Ces contacts ont confirmé une centralisation inédite de la préparation du CFP par le cabinet de la présidente de la Commission européenne. Ils ont aussi indiqué que la Commission et le Conseil européen avaient pour ambition d'achever les négociations d'ici fin 2026.

Dans ce contexte, la commission des affaires européennes du Sénat a exprimé ses « lignes rouges » et ses priorités pour la prochaine période budgétaire européenne avant la présentation du futur CFP 2028-2034, dans son avis politique.

Elle a, simultanément, utilisé tous les moyens à sa disposition, d'une part, pour souligner l'importance des négociations en cours du projet de CFP 2028-2034 pour le sort de plusieurs politiques européennes bénéficiant à la France et, d'autre part, pour appeler les autorités françaises à la mobilisation afin de préserver les crédits de la PAC, de la cohésion, en faveur des RUP. Cette stratégie de « martèlement » de ses positions sur ce dossier majeur a ainsi été mise en œuvre dans ses résolutions n° 38, 69 et 107, déjà examinées, relatives à l'avenir de la PAC, à l'intégration régionale des RUP et au programme de travail de la Commission européenne pour 2025.

¹ C(2025) 6226 final. Lettre de réponse en date du 9 septembre 2025.

Par la suite, une fois le projet de futur CFP publié par la Commission européenne, le 16 juillet dernier, la commission des affaires européennes du Sénat a décidé de « confronter » des recommandations aux dispositions du projet de CFP et de définir ses « lignes directrices » pour sa négociation.

Voilà pourquoi, sur le rapport des sénatrices Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde, la commission des affaires européennes a adopté, le 9 avril dernier, une proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) sur le CFP 2028-2034 afin de souligner les priorités du Sénat dans les négociations en cours. Cette proposition a été examinée par la commission des finances, sur le rapport de M. Jean-Marie Mizzon, le 6 mai 2026, et est devenue résolution européenne du Sénat **le 11 mai 2026**. Cette résolution, pour l'essentiel :

- alerte sur le niveau très élevé des dépenses envisagées, souligne qu'il conduira inévitablement à des choix budgétaires difficiles au niveau national et demande un meilleur respect du principe de subsidiarité. Sur ce point, le décalage entre les positions du Sénat, qui reste cohérent par rapport à ses positions antérieures, et la Commission européenne, qui souhaite obtenir un accroissement sensible des dépenses budgétaires européennes (moyennant, il faut le rappeler, l'adoption de nouvelles ressources propres pour le budget européen, cette adoption faisant consensus avec le Sénat) ;

- réaffirme son opposition à l'instauration des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) en ce qu'ils conduiront à une « renationalisation » des politiques européennes et à une concurrence entre la PAC, la PCP et la politique de cohésion. Les divergences entre le Sénat et la Commission européenne sur l'instauration de PPNR sont nettes mais, là encore, le Sénat assume sur ce point un désaccord de fond car il a toujours défendu le caractère pleinement européen des politiques européennes dites traditionnelles, qui constituent le cœur du marché intérieur et de l'acceptation, la France, d'un partage de compétences au sein du marché intérieur ;

- appelle au maintien des montants actuels des budgets de la PAC et de la cohésion, alerte sur l'insuffisance des moyens consacrés aux régions ultrapériphériques (RUP) et demande le rétablissement des lignes budgétaires qui leur sont réservées (POSEI). Il est inutile d'insister sur ce point, qui a déjà été développé, et qui est en cohérence avec le point précédent ;

- soutient la création du Fonds européen pour la compétitivité (FEC) tout en demandant l'intégration d'un critère de préférence européenne obligatoire pour sélectionner les actions à financer et l'association des États membres à l'élaboration des programmes de travail – aujourd'hui définis par la seule Commission – car ces derniers doivent déterminer les priorités du FEC. Le Sénat, en effet, appuie toutes les initiatives de coopération européenne en matière de recherche et d'innovation mais appelle au respect des compétences des États membres et des initiatives déjà initiées par eux ;

- rappelle la nécessité, pour l'Union européenne d'adopter de nouvelles ressources propres pour son budget, prend acte des 5 nouvelles ressources proposées par le projet de CFP mais constate que la proposition de ressource « CORE » fait l'objet de nombreuses oppositions dans certains États membres, au nom de la compétitivité. La proposition de résolution européenne préconise donc de lui substituer une taxe sur les services numériques ;

- demande un « fléchage » pérenne des crédits liés, d'une part, au Mécanisme européen de protection civile et, d'autre part, aux urgences sanitaires, afin de préserver la capacité de l'Union européenne à apporter son soutien aux opérations de secours des États membres ;

- dénonce la hausse prévue des dépenses administratives et s'oppose à l'augmentation des effectifs demandée par la Commission européenne « d'autant plus difficile à justifier que la nouvelle logique du CFP, avec les PPNR, fait reposer sur les États membres, et non sur l'administration européenne, la mise en œuvre d'une grande partie du CFP. » Ce point est, pour le Sénat, essentiel, et conforme aux positions des États membres : si le maintien ou l'augmentation des « budgets opérationnels » européens intégrés dans le CFP se justifie (recherche, innovation, compétitivité...), dès lors que des ressources propres correspondantes sont adossées à ces dépenses, la forte croissance des dépenses administratives demandée par la Commission européenne apparaît disproportionnée (118 milliards d'euros pour 2028-2034, afin de recruter 2 500 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, contre 82, milliards d'euros sur 2021-2027).

En résumé, le Sénat défend ainsi une vision budgétaire de long terme pour l'Union européenne sur 2028-2034 comprenant plusieurs points forts :

- le budget européen ne peut pas être fondé uniquement sur les contributions des États membres mais doit inclure des ressources propres suffisantes et pérennes ;

- des augmentations de budgets peuvent être envisagées pour renforcer la compétitivité, l'innovation, la recherche, le spatial, à condition qu'elles soient « budgétairement soutenables » par la France et que des dispositions introduisant une « préférence européenne » soient prévues. Le CFP doit en effet être un outil de souveraineté pour les États membres ;

- les budgets de la PAC, de la PCP de la politique de cohésion et en faveur des RUP, qui permettent la souveraineté alimentaire européenne et/ou incarnent le « contrat social européen » doivent être sécurisés et, *a minima*, stables par rapport à la période 2021-2027.

Le Sénat continuera à mobiliser ses partenaires européens, la Commission et les co-législateurs afin de les convaincre du bien-fondé de ses lignes directrices.

f) *L'avis politique du 3 juillet 2025 sur le premier paquet « omnibus » de simplification (simplification des directives sur les obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité¹ et sur le devoir de vigilance des entreprises²) :*

L'avis politique sur le « paquet omnibus » simplifiant les directives sur les obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité (CSRD) et sur le devoir de vigilance des entreprises (CS3D) a été adopté par la commission des affaires européennes sur le rapport des sénateurs Christine Lavarde, Jacques Fernique et Didier Marie, le 3 juillet 2025.

Les directives CSRD et CS3D résultent de la stratégie européenne destinée à mettre en œuvre la transition verte des économies européennes, à savoir le « pacte vert pour l'Europe », publié le 11 décembre 2019, qui avait pour objectif de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre à horizon 2050.

La directive CSRD, applicable à compter de décembre 2022, a imposé aux grandes entreprises et aux entreprises cotées³, la publication d'informations complémentaires sur les risques en matière de « durabilité » auxquels elles sont exposées et sur les incidences qu'engendre l'exercice de leurs activités sur la population, sur l'environnement et sur la société⁴. Elle prévoyait en complément un renforcement du niveau d'assurance nécessaire pour les informations publiées en matière de « durabilité ».

La directive relative au devoir de vigilance des entreprises (CS3D), entrée en vigueur en juin 2024, avait pour objet, d'une part, de remplacer les démarches volontaires de respect des droits de l'homme et de l'environnement par certaines entreprises, dans le cadre de leur politique de RSE (responsabilité sociétale des entreprises) par des obligations contraignantes fixées au niveau européen et, d'autre part, d'harmoniser les législations des États membres dans ce domaine (la France avait fait office de pionnier en adoptant une loi dans ce domaine dès 2017)⁵.

En pratique, **avant sa modification par le paquet omnibus, cette directive concernait de nombreuses entreprises** : entreprises européennes de

¹ Directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 (ou CSRD pour Corporate Sustainability Reporting Directive).

² Directive (UE) 2024/1760 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859 du 13 juin 2024 (ou CS3D pour Corporate Sustainability Due Diligence Directive).

³ Le texte était applicable aux sociétés cotées sur un marché réglementé européen, à l'exception des microentreprises, et aux sociétés non cotées employant plus de 250 salariés et dont, soit le total du bilan, soit le chiffre d'affaires, excède respectivement 20 millions d'euros et 40 millions d'euros.

⁴ Stratégie économique ; résilience de leur modèle face aux risques liés aux questions de durabilité ; éventuels plans pour assurer la compatibilité de leur stratégie avec la transition vers une économie durable et neutre au plan climatique ; objectifs de durabilité et progrès réalisés...

⁵ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

plus de 500 salariés avec un chiffre d'affaires mondial supérieur à 150 millions d'euros ; entreprises européennes de plus de 250 salariés et ayant un chiffre d'affaires mondial supérieur à 40 millions d'euros si au moins 20 millions d'euros sont générés par un secteur dit « à risque » ; entreprises hors Union européenne ayant réalisé dans l'Union européenne un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions d'euros (avec une entrée en vigueur différée pour cette catégorie). En outre, les obligations de la directive devaient s'imposer à l'ensemble de la « chaîne de valeur » de l'entreprise (fabrication, sous-traitance, partenaires commerciaux, vente, stockage, transport...).

Quelles étaient ces obligations ? Intégrer le devoir de vigilance dans leurs politiques afin d'identifier, de prévenir, d'atténuer et de mettre fin aux incidences éventuelles de leurs activités sur les droits de l'Homme et l'environnement. En outre, ces entreprises devaient mettre en place un plan afin d'assurer la compatibilité de leurs activités avec les efforts visant à contenir le réchauffement climatique à 1,5°C, mais aussi communiquer sur ces incidences et mesures.

Par ailleurs, la conformité au devoir de vigilance devenait un critère possible pour obtenir des contrats publics et les personnes estimant être affectées par l'action des entreprises visées se voyaient ouvrir la possibilité de les contester pendant cinq ans. En fin, la directive imposait à chaque État membre de désigner une autorité nationale pour faire respecter ses dispositions, le cas échéant, en cas de manquement, en imposant des amendes (d'un montant maximal de 5 % du chiffre d'affaires net mondial des entreprises concernées).

Dans une résolution européenne du 1^{er} août 2022¹, adoptée sur le rapport des sénateurs Jacques Fernique, Christine Lavarde et Didier Marie, au nom de sa commission des affaires européennes, le Sénat avait approuvé la pertinence de ce nouveau cadre européen pour harmoniser les efforts des États membres, tout en demandant aux négociateurs européens de « privilégier une approche groupe », de relever les seuils d'application du « devoir de vigilance » européen (il militait pour un application aux entreprises de 1 000 salariés), de définir des obligations proportionnées aux moyens des PME, de renforcer le rôle des « parties prenantes » susceptibles de surveiller la mise en œuvre des nouvelles obligations en distinguant « parties prenantes internes » (ex : syndicats) et externes (ex : ONG), et en élargissant les missions des autorités nationales précitées à un rôle de conseil et de médiation.

Mais, dans le contexte précité de dégradation de leur compétitivité, les entreprises européennes ont été nombreuses à estimer que ces nouveaux textes créaient des charges administratives disproportionnées sur leurs activités. Le 27 février 2025, le Medef, l'Afep et France industrie et appelaient publiquement à recentrer ces textes sur les plus grandes entreprises et sur un

¹ Résolution européenne n° 143 (2021-2022) du 1^{er} août 2022.

« reporting » ciblé. Ultérieurement, en mai 2025, le Président de la République a, quant à lui, demandé la suppression pure et simple de la directive sur le devoir de vigilance, invoquant l'urgence et la nécessité de faire revenir les entreprises européennes « dans la course ».

Afin de répondre à ces demandes de simplification, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions normatives regroupées dans un paquet « Omnibus I », le 26 février 2025. Au sein de ce paquet, la directive (UE) 2025/794 du 14 avril 2025, dite « stop the clock », a reporté de deux ans, la mise en œuvre des obligations prévues par la directive CSRD (2028), et d'un an, celles fixées par la directive CS3D (au 26 juillet 2028).

Ce paquet « Omnibus I » a fait l'objet d'un accord en trilogues entre Conseil et Parlement européen, le 9 décembre 2025.

Cet accord a, en particulier, :

- proposé de réécrire la directive CSRD afin de concentrer sa mise en œuvre sur les plus grandes entreprises (relèvement du seuil d'application de ce texte aux entreprises ayant au moins 1 000 salariés ; exclusion des PME cotées ; ajout d'un seuil complémentaire de chiffre d'affaires net de 450 millions d'euros), de prévoir une exemption transitoire, en 2025 et 2026, pour les « entreprises de première vague », qui devaient commencer à publier des informations, et d'instituer une clause de réexamen ;
- modifié les grands équilibres de la directive CS3D, en limitant son champ d'application aux entreprises ayant 5 000 salariés et 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires net, en redéfinissant l'obligation de recensement imposée à ces entreprises sur leur « chaîne de valeur » à leur environnement professionnel direct (filiale ; partenaire commercial direct), en supprimant l'obligation d'un plan d'adéquation avec les efforts de lutte contre le changement climatique et le régime de responsabilité civile harmonisé au niveau européen. Enfin, le montant maximal des amendes possibles a été baissé de 5 à 3 % du chiffre d'affaires net mondial réalisé par ces entreprises et la date limite de transposition de la directive est reportée d'un an (au 26 juillet 2028).

Dans l'avis politique adopté le 3 juillet 2025¹, la commission des affaires européennes du Sénat, toujours sur le rapport des sénateurs Jacques Fernique, Christine Lavarde et Didier Marie, avait reconnu que l'allègement des obligations prévues par les directives concernées était une nécessité pour assurer la résilience et la compétitivité des entreprises européennes, sans pour autant que cet allègement affaiblisse l'efficacité des acteurs économiques en matière de « durabilité ».

¹ Cet avis politique a donné lieu à une réponse de la Commission européenne, en date du 15 septembre 2025.

Concernant la révision de la directive CSRD, cet avis a adopté une **position prudente**, soulignant que ce processus devait permettre de mieux assurer sa cohérence avec la directive CS3D et d'éviter une publication d'informations redondantes par les entreprises. Il a aussi pris acte du souhait du Conseil d'ajouter un seuil supplémentaire de 450 millions d'euros et de prévoir une clause de réexamen. Dans sa réponse écrite¹, la Commission européenne a souligné qu'elle partageait avec le Sénat le souci de mettre en place des « mesures qui réduisent la fragmentation du marché et les distorsions de concurrence ». Plus précisément sur la révision de la directive CSRD, elle s'est félicitée « du soutien du Sénat » et a confirmé « son engagement en faveur d'un allègement de la charge réglementaire et d'une plus grande cohérence entre les différents actes législatifs de l'UE. »

Concernant la directive sur le devoir de vigilance (CS3D), l'avis politique du Sénat a souligné que l'actualisation prévue, à l'exemple du rehaussement des seuils d'application de la réforme, **permettait de tenir davantage compte de la capacité réelle des entreprises à peser sur le respect par leurs fournisseurs et distributeurs de leurs obligations de vigilance**. Il s'est cependant **inquiété** des conditions dans lesquelles les entreprises seront amenées à prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer les incidences négatives et du flou du concept « d'informations plausibles »² introduit par la réforme pour étendre leur vigilance au-delà de leurs relations directes. Enfin, l'avis politique a **regretté la suppression du régime européen de responsabilité civile et pris acte de la limitation de l'obligation d'adopter un plan de transition pour l'atténuation du changement climatique et de l'habilitation des autorités de contrôle à conseiller les entreprises**.

Sur ces points, la Commission européenne a reconnu la situation spécifique des États membres qui, comme la France, disposaient déjà d'une législation nationale sur le devoir de vigilance mais elle a confirmé la pertinence du délai de transposition de la directive (fixé au 26 juillet 2028), « en particulier pour les États membres qui n'ont pas d'expérience » dans ce domaine.

Elle a précisé que les considérants de la proposition de directive définissaient la notion « d'informations plausibles », facteur déclenchant du devoir de vigilance, par des exemples.

Quant à l'abandon du régime de responsabilité civile européen, elle a précisé qu'il résultait d'une demande des parties prenantes, soucieuses de laisser le droit national, dont les entreprises sont plus familières, réglementer

¹ C(2025) 6367 final, 15 septembre 2025.

² Dans sa réponse précitée à cet avis, la Commission européenne a précisé que cette notion avait été éclaircie par l'exposé des motifs de la proposition de directive COM(2025) 81 final. Le considérant 21 de ce texte précise en effet que les « informations plausibles » sont les « informations dont le caractère objectif autorise l'entreprise à conclure qu'il existe une probabilité raisonnable qu'elles soient exactes. »

les conditions spécifiques de responsabilité, y compris pour ce qui est des « règles de conflit de lois. »

B. LES RENCONTRES AVEC LES PARTENAIRES EUROPÉENS, UNE AUTRE FORME DE DIALOGUE POLITIQUE

Les relations entre le Sénat et ses partenaires européens, parlements des autres États membres et institutions européennes, prennent également la forme de **nombreux contacts bilatéraux et de visites incluant les auditions de commissaires européens**. À cet égard, si le développement de la visioconférence a permis d'élargir les modalités d'échanges, le Sénat attache une grande importance aux rencontres directes avec les interlocuteurs de la Commission européenne, du Parlement européen et des autres parlements nationaux.

Ces dernières ont pris les formes suivantes :

- auditions au Sénat de personnalités politiques européennes¹, des ministres délégués en charge de l'Union européenne (Mme Sophie Primas, puis M. Benjamin Haddad), du représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (M. Philippe Léglise-Costa), du vice-président du Conseil d'État (M. Didier-Roland Tabuteau), de plusieurs fonctionnaires de la Commission européenne², et de chercheurs sur les politiques européennes³ ;

- déplacements thématiques de délégations de la commission des affaires européennes dans d'autres États membres ou des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : déplacement d'une délégation de la commission à Chypre (novembre 2024) et en Estonie (23-24 mars 2025) ;

- déplacements du président et des rapporteurs de la commission des affaires européennes, ainsi que des rapporteurs des commissions compétentes

¹ La commission des affaires européennes a ainsi auditionné M. Enrico Letta, ancien Président du Conseil des ministres italien et président de l'institut Jacques Delors (5 décembre 2024), M. Thierry Breton, ancien ministre et ancien commissaire européen (29 janvier 2025) ; M. Jean-Marie Cavada, ancien député européen (30 janvier 2025) ; M. Christian Noyer, gouverneur honoraire de la Banque de France (4 février 2025), M. Vladimir Kara-Mourza, vice-président de la Fondation Russie Libre et ancien prisonnier politique russe (10 avril 2025) et Mme Salomé Zourabichvili, 5^{ème} présidente de la Géorgie (17 juin 2025).

² Mme Isabelle Maquet, conseillère économique à la représentation de la Commission européenne en France (4 mars 2025) ; M. Peter Berkowitz, directeur « Politique » à la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) (29 avril 2025) ; Mme Mechthild Wörsdörfer, directrice générale adjointe de la direction générale de l'énergie (19 juin 2025).

³ Mme Rosa Balfour, directrice de Carnegie Europe, M. Jérémie Gallon, directeur général Europe du cabinet Mc Larty Associates, Mmes Nicole Gnesotto, vice-présidente de l'institut Jacques Delors, et Alexandra de Hoop Scheffer, présidente du German Marshall Fund of the United States (15 janvier 2025) ; Mmes Eulalia Rubio, chercheuse à l'institut Jacques Delors, et Élise Régnier, chercheuse à l'institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) (7 mai 2025) ; M. Nicolas Berghmans, directeur du programme « Nouvelles politiques industrielles » à l'IDDRI et Mme Clara Calipel, chercheuse « investissements climats européens » à l'institut de l'économie pour le climat (I4CE) (19 juin 2025) ; Mme Diane Fromage, professeur de droit européen à l'université de Salzbourg (26 juin 2025).

au fond, auprès des cabinets des commissaires et des fonctionnaires de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement européen, à Strasbourg ou à Bruxelles. 16 déplacements de sénateurs et de fonctionnaires du Sénat¹ ont été organisés sur la période examinée, dont 7 au titre de la commission des affaires européennes. À titre d'exemple, peuvent être mentionnés les déplacements de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la base industrielle et technologique de défense en Europe (le 14 avril 2025), la mission d'information de la commission des affaires économiques sur l'avenir de la filière automobile française (10 avril 2025) ou des rapporteurs de la commission des affaires européennes et de la commission des lois à La Haye, aux sièges d'Eurojust et d'Europol (26 mai 2025) ;

- participation conjointe des sénateurs aux diverses conférences interparlementaires européennes organisées sur un rythme semestriel. On peut citer à titre principal :

- les réunions plénières de la COSAC² (au Parlement hongrois du 27 au 29 octobre 2024, puis au Parlement polonais, du 8 au 10 juin 2025) ;

- la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne (11-12 mai 2025) ;

- la Conférence de l'article 13 du TSCG au Parlement européen (Bruxelles) (17 février 2025) ;

- la réunion du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (23-24 février 2025 ; Varsovie - Belgique) ;

- au Parlement européen (Bruxelles), une conférence interparlementaire sur la fiscalité au sein de l'Union européenne (« *EU Tax Symposium* ») (17 mars 2025) ;

- au Parlement européen (Bruxelles), une conférence interparlementaire sur l'aide publique au développement dans le nouveau contexte international (20 mai 2025) ;

- au Parlement européen (Bruxelles), une conférence interparlementaire sur l'agriculture et l'alimentation en Europe (25 septembre 2025) ;

- une réunion des membres des commissions des affaires européennes des parlements allemand, français et polonais, en « format Weimar » à Berlin (22 novembre 2024).

Ces déplacements et réunions ont permis aux sénateurs de sensibiliser leurs homologues sur les priorités européennes de la France et du Sénat, tout en s'informant des positions politiques des autres parlementaires des États membres. Elles ont été aussi autant d'occasions d'échanges bilatéraux, formels

¹ 40 sénateurs ont participé à ces différents déplacements européens.

² Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

et informels, en marge des sessions plénières de ces conférences, afin de nouer des relations de confiance.

PROJET

IV. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ, UN GARDIEN FRAGILISÉ DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES

Il est utile de rappeler le contexte dans lequel le respect du principe de subsidiarité doit être apprécié. En effet, lorsque la Commission européenne était présidée par M. Jean-Claude Juncker, elle avait affiché une volonté claire de réduire le nombre de ses propositions législatives pour recentrer son activité autour de quelques grandes priorités politiques. Cette volonté s'accompagnait de l'objectif de mieux respecter le principe de subsidiarité.

Cependant, avec la Commission présidée par Mme Ursula von der Leyen, le nombre d'initiatives législatives a été de nouveau croissant. Cette tendance a été confortée par la nécessité de répondre en urgence aux crises par une harmonisation européenne renforcée.

Néanmoins, s'il satisfait le Conseil et le Parlement européen, ce pouvoir normatif « extensif » (par exemple dans le domaine de l'industrie de défense ou le logement) – est parfois difficilement compatible avec la lettre des traités et se met le plus souvent en place au détriment des pouvoirs de contrôle des parlements nationaux.

A. LES AVIS MOTIVÉS, L'OUTIL DES PARLEMENTS NATIONAUX POUR FAIRE RESPECTER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, les Parlements nationaux disposent de **compétences propres** en matière de **contrôle de la subsidiarité**¹. Pour les assemblées du Parlement français, ces compétences sont également visées à l'**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. »

Dans ce cadre, pour chaque texte concerné, le Sénat doit vérifier que l'Union européenne, en adoptant ce projet d'acte législatif, reste bien dans son rôle, qu'elle intervient à bon escient et évite l'excès de réglementation.

En pratique, le Sénat peut adopter un **avis motivé prenant la forme d'une résolution** s'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, avis dans lequel il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme. À cette fin, comme les autres assemblées parlementaires des États membres, le Sénat est directement destinataire de certains textes (78 textes en 2024-2025 contre 58 en 2023-2024, 123 en 2022-2023 et 110 en 2021- 2022).

¹ Aux termes du quatrième alinéa de l'article 5 du traité sur l'Union européenne, « les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité » conformément à la procédure prévue dans le protocole II annexé aux traités.

Dans ce cadre, il va en pratique vérifier :

- si l'Union européenne est bien compétente pour proposer l'initiative concernée ;
- si la base juridique choisie est pertinente ;
- si l'initiative proposée est nécessaire et si elle apporte une « valeur ajoutée » par rapport au droit en vigueur ;
- enfin, si elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis. En effet, dans son contrôle de la conformité des textes au principe de subsidiarité, le Sénat effectue également un contrôle de proportionnalité des mesures envisagées.

Le délai pour adopter un avis motivé est fixé par les traités à **huit semaines** à compter de la date à laquelle le Sénat a été saisi du texte¹.

UN GROUPE DE TRAVAIL SUR LA SUBSIDIARITÉ

Un groupe de travail sur la « subsidiarité » a été constitué au sein de la commission des affaires européennes afin d'effectuer un examen systématique des projets d'actes législatifs au regard du principe de subsidiarité. Le Règlement du Sénat permet, en effet, à la commission des affaires européennes d'adopter un projet d'avis motivé de sa propre initiative.

Ce groupe pilote est présidé par le président de la commission des affaires européennes et comporte un représentant de chaque groupe politique.

Il a été renouvelé à l'occasion des élections sénatoriales du 24 septembre 2023.

Le Règlement du Sénat prévoit que tout sénateur peut déposer une proposition de résolution portant avis motivé. Celle-ci doit **d'abord être adoptée par la commission des affaires européennes**. Elle est ensuite soumise à l'approbation de la commission compétente au fond, si cette dernière souhaite intervenir. Si, en revanche, elle ne statue pas dans les délais, le texte élaboré par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté. En outre, à tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut demander un examen en séance publique. Une fois adopté, l'avis motivé est aussitôt transmis aux institutions européennes (Commission européenne, Conseil et Parlement européen). Le Gouvernement en est également informé.

¹ Par une lettre du 11 octobre 2019 adressée à M. le Président du Sénat, M. Frans Timmermans, alors premier vice-président de la Commission Juncker, a notifié l'intention de la Commission d'exclure la période comprise entre le 20 décembre d'une année donnée et le 10 janvier de l'année suivante du délai de 8 semaines accordé pour l'examen de la conformité de projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité.

Conformément au protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, **si un tiers des Parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, celle-ci doit être réexaminée par l'institution européenne concernée** qui peut décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. C'est ce que l'on appelle le « **carton jaune** ». Ce seuil est abaissé à **un quart** des Parlements nationaux pour les projets d'acte législatif intervenant dans le **domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale**.

TROIS PRÉCÉDENTS EN MATIÈRE DE « CARTON JAUNE »

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **les Parlements nationaux ont adressé trois « cartons jaunes » à la Commission européenne. Le Sénat a contribué aux deux premiers avis :**

- **le premier concernait le paquet « Monti II »**, un ensemble de textes relatifs au droit de grève. Des assemblées parlementaires de douze États membres¹, représentant 19 voix, ont estimé que ces textes étaient contraires au principe de subsidiarité. La Commission européenne a retiré ce paquet le 26 septembre 2012 ;

- le deuxième « carton jaune » visait **la proposition de règlement créant un Parquet européen**. Des assemblées de dix États membres², représentant 18 voix, se sont exprimées dans le même sens. La Commission a souhaité maintenir son texte. Mais le Conseil et le Parlement européen, prenant acte des avis motivés, ont fait ensuite évoluer le projet conformément aux vœux du Sénat ;

- le troisième « carton jaune » portait sur **la proposition de directive visant à réviser la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs**. Des assemblées de onze États membres³, représentant 22 voix, ont considéré que ce texte, en particulier la question de la fixation des salaires, était contraire au principe de subsidiarité. Le 20 juillet 2016, la Commission a cependant maintenu son texte, rappelant que la directive qu'elle proposait de réviser datait de plus de vingt ans.

En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire (codécision entre le Parlement européen et le Conseil), **si la moitié des Parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, la Commission doit réexaminer sa proposition et décider soit de la maintenir, soit de la modifier, soit de la retirer**. Si, malgré le nombre important d'avis négatifs, elle choisit de la maintenir, elle doit justifier cette décision en publiant elle-même un avis motivé indiquant les raisons pour lesquelles elle estime que cette proposition est conforme au principe de subsidiarité. De leur côté, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier,

¹ Belgique, Danemark, Finlande, France (Sénat), Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède et République tchèque.

² Chypre, France (Sénat), Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et République tchèque.

³ Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque.

avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estime qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est rejetée et son examen n'est pas poursuivi. C'est ce que l'on appelle le « **carton orange** ».

Le contrôle de subsidiarité par le Sénat peut également en principe s'effectuer *a posteriori*. C'est ce que l'on appelle le « **carton rouge** ». Le Sénat peut ainsi, en application de l'article 88-6 de la Constitution, **former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contre un acte législatif européen déjà adopté**, dans les deux mois suivant cette adoption, afin de faire constater qu'il ne respecte pas le principe de subsidiarité. Toutefois, en pratique, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre.

La procédure d'adoption est alors la même que pour les avis motivés. Toutefois, la Cour de justice peut également être saisie, sans qu'une décision du Sénat soit nécessaire, dès lors qu'au moins soixante sénateurs en font la demande¹.

B. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ : UNE COMPÉTENCE RECONNUE MAIS FRAGILE DES PARLEMENTS NATIONAUX INSCRITE DANS LES TRAITÉS EUROPÉENS

1. En 2025, le Sénat est resté l'une des chambres « en pointe » dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité

Rappelant qu'elle tient toujours compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les analyses d'impact de ses propositions stratégiques, la Commission européenne, dans son rapport sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur ses relations avec les parlements nationaux pour l'année 2024², précise que le comité d'examen de la réglementation, organisme indépendant qui conseille le collège des commissaires, a examiné **3 analyses d'impact en 2024**. Elle **indique également qu'elle a été destinataire de 14 avis motivés en 2024**. Cette baisse nette du nombre d'analyses examinées et du nombre d'avis motivés reçus par rapport à 2023³ est logique car 2024 était une année de renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne.

Le Parlement européen veille également au respect du principe de subsidiarité. En 2023, il a ainsi été destinataire de 152 documents divers issus des parlements nationaux des États membres (contre 294 en 2023 et

¹ Cette procédure a été utilisée pour la première fois à l'Assemblée nationale contre le pacte sur la migration et l'asile.

² Rapport COM(2025) 473 final du 8 septembre 2025.

³ En 2023, le comité d'examen de la réglementation avait examiné 50 analyses d'impact. Et la Commission européenne avait été destinataire de 22 avis motivés.

249 en 2022), dont les 14 avis motivés précités. En pratique, sa commission des affaires juridiques désigne un rapporteur pour la subsidiarité pour un mandat de six mois, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques¹. Ce rapporteur suit les avis motivés reçus et a la possibilité de se saisir de questions qu'ils soulèvent pour en débattre en commission et pour adresser d'éventuelles recommandations à la commission compétente sur le texte concerné. La commission des affaires juridiques formule aussi des observations sur les rapports annuels de la Commission relatifs aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il a souhaité rappeler, dans une résolution de janvier 2024, que la participation active des parlements nationaux aux affaires européennes et le contrôle renforcé des gouvernements nationaux par les parlements nationaux étaient essentiels pour garantir la responsabilité démocratique et la légitimité du système institutionnel de l'Union européenne².

À l'automne 2025, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a, quant à elle, adopté un rapport d'information sur le principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité et le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Ce rapport :

- a invité la Commission européenne à faire preuve de retenue quand elle propose « une législation relevant de compétences partagées » et a appelé, à la suite du Sénat, à accompagner chacune de ces nouvelles initiatives par une analyse d'impact ;

- a estimé partager « les préoccupations exprimées à l'unanimité par la commission des affaires européennes du Sénat français concernant la faiblesse du fondement juridique de certaines initiatives législatives de l'Union, la tendance croissante à privilégier les règlements par rapport aux directives et le recours excessif aux actes d'exécution ou aux actes délégués » ;

- a soutenu un assouplissement de la période ouverte pour mener un contrôle de subsidiarité (de huit à douze semaines) et a appuyé l'initiative du Sénat de « carton vert » (qui permettrait aux parlements nationaux de proposer une initiative normative au niveau européen).

A contrario, le Conseil semble très prudent. Il informe aussi les États membres des avis motivés des Parlements nationaux sur les propositions de règlement et de directive. Jusqu'en 2025, la pratique montrait qu'il était peu fréquent que la base juridique et le choix de l'instrument juridique fassent l'objet d'un examen approfondi lors de l'examen d'une proposition législative au sein du Conseil. Ce qui avait justifié la préconisation n° 1 du rapport d'information de la commission des

¹ En 2023, ces rapporteurs ont été successivement M. Gilles Lebreton (ID/FR) et Mme Karen Melchior (Renew/DK).

² Voir en particulier la résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux parlements nationaux.

affaires européennes du Sénat sur la « dérive normative » de l'Union européenne¹ invitant les États membres réunis au Conseil à prendre leur part dans le contrôle du fondement juridique d'une initiative normative européenne.

Or, au cours des derniers mois, l'examen de plusieurs projets de textes européens a été l'occasion du bien-fondé de leur base juridique, le plus souvent pour contester l'usage – parfois abusif – de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif au développement du marché intérieur, afin d'encadrer les représentants d'intérêts travaillant pour des pays tiers dans une directive², ou pour mettre en place un « acte européen sur l'espace »³.

Un débat d'importance, confortant les positions du Sénat et de la France, a également eu lieu sur la proposition de règlement relative au Mécanisme de protection civile de l'Union européenne⁴, sur la base d'une étude du service juridique du Conseil. En effet, alors que cette proposition était fondée sur trois articles des traités qui ne prévoient que des compétences d'appui de l'Union européenne, dont, à titre principal, l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la protection civile, cette proposition introduit plusieurs dispositions qui mettent en cause directement la mission de protection des populations face aux catastrophes, qui est une compétence des États membres. Le Sénat a dénoncé lui aussi cette non-conformité au principe de subsidiarité dans une résolution européenne n° 20 (2025-2026) portant avis motivé, en date du 10 novembre 2025, adoptée sur le rapport du sénateur Cyril Pellevat.

La Commission européenne est, quant à elle, actrice de la procédure de contrôle de subsidiarité puisqu'elle est destinataire des avis motivés des parlements nationaux et a la responsabilité de leur répondre.

Dans son rapport annuel 2024 sur la mise en œuvre de ce principe, elle a, pour rappel, **pris acte de la diminution du nombre d'avis motivés transmis par les parlements nationaux des États membres (14 en 2024 contre 22 en 2023)**, tout en rappelant que cette baisse était liée aux spécificités de l'année 2024, année de changement institutionnel avec le renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne.

Autre spécificité sur l'année 2024 : le *Riksdag* suédois est responsable, à lui seul, de l'émission de 6 des 14 avis motivés adoptés par les parlements nationaux des États membres, les autres avis motivés se répartissant de la manière suivante : 2 pour le Sénat français ; 2 pour les chambres du Parlement irlandais (*Oireachtas*) ; 1 pour la *Poslanecka snemovan*

¹ Rapport d'information n° 190 (2024-2025) du 4 décembre 2024 des sénateurs Jean-François Rapin, Didier Marie et Catherine Morin-Desailly, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

² COM(2023) 637 final.

³ COM(2025) 335 final.

⁴ COM(2025) 548 final.

tchèque ; 1 pour la *Camera dei Deputati* italienne ; 1 pour l'*Országgyűlés* hongrois ; 1 pour la *Kamra tad-Deputati* de Malte.

Ces avis ont porté sur 11 initiatives différentes de la Commission européenne.

- la proposition de directive « Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus » (BEFIT)¹ a fait l'objet de **3 avis motivés**² ;

- la proposition de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur sur la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers a fait l'objet de **2 avis motivés**³ ;

- neuf autres propositions de textes ont fait l'objet chacune d'**un avis motivé** : propositions de règlement visant à améliorer la coopération policière en matière de trafic de migrants⁴, relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier⁵, relatif à la prévention des pertes de granulés plastiques en vue de réduire la pollution par les microplastiques⁶, relatif au bien-être des chiens et des chats⁷, et relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de défense (avec un avis motivé du Sénat) ; propositions de directive modifiant la directive 2005/44/CE relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires⁸, concernant l'amélioration des conditions de travail des stagiaires (ou « directive stages »)⁹, et relative à la lutte contre les abus sexuels¹⁰ (avec un avis motivé du Sénat).

2. Le contrôle de subsidiarité, une « sentinelle » fragile de la « bonne santé » démocratique de l'Union européenne...

En effectuant rigoureusement ce contrôle des initiatives normatives européennes les plus importantes au titre du contrôle de subsidiarité, le Sénat, comme ses homologues des autres parlements, joue un rôle essentiel de gardien des traités et, plus particulièrement, de la répartition des compétences entre États membres et Union européenne prévue par ces derniers. Par là même, il s'assure du bon fonctionnement de la démocratie en Europe, alors même que le volontarisme de l'Union européenne alimente le risque d'une « dérive normative ». Un constat sans appel sur la réalité de cette dérive

¹ COM(2023) 532 final.

² *Chambres du Parlement irlandais (Oireachtas) ; Kamra tad-Deputati de Malte ; Riksdag suédois.*

³ *Országgyűlés de Hongrie ; Chambres du Parlement irlandais (Oireachtas).*

⁴ COM(2023) 754 final.

⁵ COM(2023) 790 final.

⁶ COM(2023) 645 final.

⁷ COM(2023) 769 final.

⁸ COM(2024) 33 final.

⁹ COM(2024) 132 final.

¹⁰ COM(2024) 60 final.

dernière a été établi par la commission des affaires européennes du Sénat dans un rapport d'information publié le 4 décembre 2024¹.

Le contrôle de subsidiarité est donc essentiel pour préserver une marge d'appréciation nationale et le rôle des parlements nationaux dans le vote des lois et le contrôle du pouvoir exécutif.

Cependant, comme le rappelait le rapport d'information de la mission d'information du Sénat sur la judiciarisation de la vie publique², **plusieurs obstacles, souvent cumulatifs, se présentent aux Parlements nationaux** lorsqu'ils souhaitent contrôler les initiatives législatives européennes au titre du contrôle de subsidiarité :

- « en raison du fait majoritaire dans nombre de démocraties européennes, les chambres peuvent être conduites à renoncer à leurs prérogatives en matière de subsidiarité afin de ne pas gêner les positions diplomatiques défendues par le pouvoir exécutif dans les négociations européennes » ;

- « la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité est cantonnée dans un délai de huit semaines incompressibles et ce délai est court, voire trop court, pour adopter un avis motivé puis pour convaincre les autres Parlements nationaux de la pertinence de la position adoptée... » ;

- « le seuil à atteindre pour former un « carton jaune » (un tiers des voix attribuées aux Parlements nationaux) est également dissuasif » ;

- enfin, « le contrôle de subsidiarité n'est pas un contrôle au fond des projets d'actes législatifs examinés. (...) Pour des raisons de délai et de cohérence, le Sénat, en premier lieu sa commission des affaires européennes, peut être conduit à privilégier l'adoption de (...) résolutions et avis politiques en y insérant des éléments de subsidiarité. »

De fait, face à ces obstacles, la principale faiblesse du contrôle de subsidiarité réside aujourd'hui dans le fait que certains parlements nationaux des États membres ont tout simplement renoncé à user de leurs prérogatives de contrôle.

Voilà pourquoi, au cours des dernières années, le Sénat a émis plusieurs propositions pour renforcer le contrôle de subsidiarité et en faciliter la mise en œuvre, et, plus généralement, pour développer le rôle européen des Parlements nationaux.

¹ Rapport d'information n° 190 (2024-2025) de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie, et de Mme Catherine Morin-Desailly, au nom de la commission des affaires européennes, sur la dérive normative de l'Union européenne.

² Rapport d'information n° 592 (2020-2021) de Mme Cécile Cukierman (présidente) et de M. Philippe Bonnecarrère (rapporteur), au nom de la mission d'information du Sénat sur le thème « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »

Ainsi, les conclusions du groupe de travail de la COSAC sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, adoptées, comme déjà précisé, par consensus par les parlementaires qui en étaient membres - hormis les eurodéputés - le 14 juin 2022, ainsi que la mission d'information sénatoriale précitée, ont parallèlement proposé un aménagement des modalités pratiques du contrôle de subsidiarité (proposition d'allongement du délai d'examen, de huit à dix semaines) et un assouplissement des conditions de déclenchement du « carton jaune » (qui serait effectif dès lors que les avis motivés adoptés sur un texte rassemblent un quart des voix attribuées aux Parlements nationaux, comme c'est déjà le cas dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale).

Considérant que l'expression politique européenne du Sénat devait être non seulement « défensive » avec le contrôle de subsidiarité mais également « offensive », les conclusions du groupe de travail et la mission d'information précitée ont demandé **la création d'un « carton vert »** (droit d'initiative indirect permettant aux parlements nationaux d'émettre des propositions législatives européennes).

En complément, le groupe de travail de la COSAC a souhaité également « **inscrire dans le marbre** » le **droit de questionnement écrit auprès des institutions européennes** qui existe déjà de manière officieuse à l'heure actuelle mais qui, en raison de cette nature officieuse, engage peu lesdites institutions.

À l'initiative du Sénat français, ces préconisations ont été formellement reprises dans la contribution de la COSAC, lors de sa LXXII^e réunion plénière, à Budapest (27-29 octobre 2024).

Quant au Parlement européen, désormais lui aussi convaincu de la nécessité de renforcer les prérogatives européennes des parlements nationaux, il a soutenu le principe du mécanisme du « carton vert » et a demandé l'allongement à 12 semaines, du délai d'examen des textes européens par les parlements nationaux au titre du contrôle de subsidiarité¹.

Enfin, la mission d'information précitée préconisait la mise en œuvre, dès que possible, d'un recours pour non-conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité devant la CJUE afin de faire vivre cette procédure et d'enclencher « un dialogue opérationnel » avec la Cour au sujet du contrôle de subsidiarité.

À cet égard, le Sénat amplifie, à l'heure actuelle, ses efforts pour accroître son dialogue « subsidiarité » précoce avec quelques assemblées parlementaires entretenant avec lui un lien étroit, et, plus particulièrement, avec le Sénat italien et le Parlement espagnol, afin de renforcer leur

¹ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités.

réactivité et la possibilité d'initiatives mutuelles dans les procédures de contrôle de subsidiarité.

C. LES AVIS MOTIVÉS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'au 30 septembre 2025, le Sénat a adopté **48 avis motivés** au titre du contrôle de subsidiarité, soit :

- **1 en 2011**, sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement ;

- **10 en 2012**, sur l'accès aux ressources génétiques, la gestion collective des droits d'auteur et licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne, le contrôle technique périodique des véhicules à moteur, le paquet « Monti II » (qui a atteint le seuil du « carton jaune »), l'information du public sur les médicaments et sur les médicaments à usage humain soumis à prescription médicale, la reconnaissance des qualifications professionnelles, le règlement général sur la protection des données, la définition des grands axes stratégiques du transport transeuropéen, et le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires dans les États membres de la zone euro ;

- **4 en 2013**, sur la déclaration de TVA normalisée, les commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, la création du parquet européen (qui a atteint le seuil du « carton jaune ») et le 4^e paquet ferroviaire ;

- **2 en 2014**, sur des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne et le règlement sur les nouveaux aliments ;

- **aucun en 2015** ;

- **4 en 2016**, sur l'organe des régulateurs européens des communications électroniques, le mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, les contrats de fourniture de contenu numérique, les contrats de vente et les contrats de vente en ligne et de toute autre vente à distance de biens, et le paquet « déchets » ;

- **7 en 2017**, sur la certification des technologies de l'information et des communications en matière de cybersécurité, le cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel, le marché intérieur de l'électricité, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, la coordination des systèmes de sécurité sociale, la procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en

matière de services, le contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions ;

- **2 en 2018**, sur les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et l'évaluation des technologies de la santé ;

- **aucun en 2019** ;

- **1 en 2020**¹, sur le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant la loi européenne sur le climat (règlement (UE) 2018/1999) ;

- **4 en 2021**, dont 3 sur les propositions de règlement relatives aux menaces transfrontières graves pour la santé, sur l'institution d'un centre européen de prévention et de contrôle des maladies et sur un rôle renforcé de l'agence européenne des médicaments, et 1 sur la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture ;

- **4 en 2022**, respectivement relatifs à la proposition de règlement sur le développement du réseau transeuropéen de transport, à la proposition de directive relative aux poursuites stratégiques altérant le débat public, à la révision des directives relatives aux énergies renouvelables, à la performance énergétique et à l'efficacité énergétique, ainsi qu'au cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur ;

- **3 en 2023**, respectivement relatifs à la protection de l'Union européenne contre la manipulation du marché de gros de l'énergie, aux emballages et aux déchets d'emballages et à la filiation ;

- **2 en 2024**, respectivement relatifs à la proposition de directive sur la lutte contre les abus sexuels sur mineurs et au programme européen pour l'industrie de défense ;

- **4 en 2025**, respectivement relatifs à la révision de la directive « retour », à l'approvisionnement de l'Union européenne en matière de médicaments critiques, au programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école, et au mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Les 2 premiers avis motivés sont commentés dans la présent rapport au titre de la session parlementaire 2024-2025.

¹ En 2019, comme ce fut le cas en 2015, le Sénat n'a adopté aucun avis motivé, en raison à la fois du contexte général de diminution du nombre d'avis motivés émis par les Parlements nationaux et de la moindre activité législative de la Commission liée au renouvellement des institutions, entre les mois de mai et décembre.

**Tableau des avis motivés adoptés au titre
de la session parlementaire 2024-2025**

Texte	Proposition de résolution portant avis motivé de la commission des affaires européennes	Résolution	Réponse de la Commission européenne
<p>Proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil</p> <p>COM (2025) 101 final</p>	<p>N° 795 ; déposée le 26 juin 2025 sur le rapport des sénateurs Audrey Linkenheld et André Reichardt</p>	<p>N° 159, adoptée le 27 juin 2025</p>	<p>Transmise le 27 octobre 2025</p>
<p>Proposition de règlement établissant un cadre visant à renforcer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement en médicaments critiques, ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des médicaments d'intérêt commun et modifiant le règlement (UE) 2024/795</p> <p>COM(2025) 102 final</p>	<p>N° 820 ; déposée le 2 juillet 2025 sur le rapport de Mme Pascale Gruny, de M. Bernard Jomier et de Mme Cathy Apourceau-Poly</p>	<p>N° 166, adoptée le 6 juillet 2025</p>	<p>Transmise le 27 octobre 2025</p>

1. La résolution européenne portant avis motivé du Sénat n° 159 sur la proposition de règlement « retour » :

La résolution n° 159 portait avis motivé sur la **conformité** au **principe de subsidiarité** de la proposition de règlement COM(2025) 101 final établissant un **système commun en matière de retour** des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les états membres de l'Union européenne.

En l'état du droit, la directive 2008/115/CE, qui est entrée en vigueur en 2010, pose des règles européennes d'harmonisation minimale en matière de retour (c'est-à-dire, d'éloignement) des étrangers en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne.

Or, selon la Commission européenne, le bilan de l'application de cette directive est « mitigé » du fait de la faiblesse du taux de « retour effectif » (qui était, pour rappel, de 20 % dans les États membres de l'UE en 2024). En France, ce taux – dont la pertinence est contestée par le ministère de l'intérieur – avoisine plutôt 10,5 %. Les raisons sont multiples. Il faut citer en particulier le manque de coopération des ressortissants de pays tiers, qui peuvent résister, fuir ou entraver d'une autre manière les efforts de retour, la coopération insuffisante de la part de pays tiers en ce qui concerne la réadmission de leurs ressortissants, mais aussi la longueur des procédures administratives, ainsi que l'absence de politique crédible en matière de retour forcé.

Une première tentative de réforme de la directive « retour » avait été proposée en 2018 et acceptée par le Conseil, mais avait été bloquée au Parlement européen, faute de majorité politique pour la voter.

Depuis, cependant, le pacte sur la migration et l'asile a été adopté définitivement en mai 2024¹ et les États membres avaient convenu de la nécessité de compléter cette réforme par la refonte du dispositif européen de « retour » des étrangers en situation irrégulière. Depuis, le Conseil européen a appelé cette refonte de ses vœux à plusieurs reprises.

Voilà pourquoi, dans ses orientations politiques pour le mandat 2024- 2029 de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen estimait que l'Union européenne avait « besoin d'une approche commune sur la question des retours, afin de les rendre plus efficaces et plus dignes »². Dans le document publié simultanément³, elle fixait quatre objectifs à la réforme : accélérer et simplifier la procédure de retour, assurer des retours dans la dignité, numériser la gestion des dossiers, veiller à ce que les décisions de retour bénéficient d'une reconnaissance mutuelle dans toute l'Europe.

Voilà également pourquoi la Commission européenne a présenté la proposition de règlement COM(2025) 101 final, le 11 mars 2025, afin de remplacer la directive « retour » actuelle.

Cette proposition de règlement a un double objectif : **améliorer l'effectivité et l'efficacité des procédures de retour des États membres par leur uniformisation au niveau européen et accélérer l'exécution des décisions de**

¹ Cet ensemble de textes (9 règlements et 1 directive) actualise globalement les règles européennes sur l'immigration, l'asile et les contrôles aux frontières en renforçant ces contrôles (par l'instauration d'un « filtrage »), en instituant une procédure d'asile à la frontière, en révisant la gestion et les procédures liées aux demandes d'asile, en faisant de la base de données Eurodac, le système d'information européenne sur les demandeurs d'asile et sur les étrangers en situation irrégulière, et en prévoyant des procédures applicables en cas de pression ou de crise migratoire. Il doit entrer en vigueur le 12 juin 2026.

² Discours de Mme Ursula von der Leyen prononcé le 18 juillet 2024, lors de la session plénière du Parlement européen.

³ « Le choix de l'Europe - Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », 18 juillet 2024, p 21.

retour tout en préservant les droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière.

La proposition prévoit, à titre principal, d'étendre la définition des « pays de retour »¹, de rendre obligatoire la procédure de reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre États membres à compter du 1^{er} juillet 2027², d'instaurer un régime juridique de retour spécifique et plus strict pour les étrangers en situation irrégulière présentant un risque pour la sécurité, d'imposer une obligation de coopération aux étrangers faisant l'objet d'une décision de retour et de prévoir des sanctions en cas de refus de coopérer, d'allonger la durée maximale des interdictions d'entrée sur le territoire des États membres qui peuvent être adoptées en même temps que les décisions de retour (de 5 à 10 ans), de prévoir un mécanisme de contrôle indépendant des décisions de retour, d'instaurer un effet suspensif automatique aux décisions de retour pendant le délai de 14 jours durant lequel la personne visée par l'une de ces décisions peut la contester devant une juridiction, et d'étendre la durée maximale de la rétention administrative (de 12 à 24 mois).

Dans son avis motivé adopté le 27 juin 2025, adopté sur le rapport de sénateurs Audrey Linkenheld et André Reichardt, le Sénat a d'abord dénoncé l'absence d'analyse d'impact publiée conjointement à la proposition de règlement, pour en justifier la nécessité et sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'absence de ce « document clef » a empêché le Sénat de disposer « de l'ensemble des informations utiles pour se prononcer de manière éclairée ». Certes, un document de travail a ensuite été publié le 16 mai 2025 par la Commission européenne mais il a été « présenté tardivement », n'avait « pas la même portée politique » et ne permettait « ni d'apprécier réellement la conformité de la proposition au principe de subsidiarité ni de détailler les éléments de justification avancés... ».

Dans sa réponse écrite³, la Commission européenne a rappelé que l'objectif de la réforme était d'« accroître l'efficacité du processus de retour en fournissant aux états membres des règles claires, simplifiées et communes pour gérer les retours ». Sans justifier l'absence d'analyse d'impact, elle a souligné que sa réforme avait été élaborée « sur la base des résultats des consultations menées au cours des dernières années et du volume important de données et d'éléments probants recueillis dans l'ensemble des États membres, notamment

¹ Le « **pays de retour** » peut être aujourd'hui soit le pays d'origine de l'étranger en situation irrégulière, soit un pays de transit, soit un autre pays vers lequel l'intéressé a choisi de retourner volontairement et sur le territoire duquel il a été admis. Cette notion serait élargie par la proposition de règlement « retour » pour couvrir aussi soit, un pays tiers où l'étranger en situation irrégulière concerné a sa résidence habituelle, soit un pays tiers où l'intéressé a le droit d'entrer et de séjourner, soit un « pays tiers sûr » ou son « premier pays d'asile » au sens du règlement (UE) 2024/1348, au sujet desquels la demande de protection internationale du ressortissant de pays tiers concerné a été rejetée, soit, enfin, un pays tiers avec lequel il existe un accord ou un arrangement en vertu duquel ce ressortissant a été accepté.

² Le texte prévoit toutefois qu'un État membre pourrait invoquer une exception d'ordre public au cas par cas, pour refuser cette reconnaissance.

³ Document C(2025) 7285 final, en date du 27 octobre 2025.

au moyen d'évaluations sur place au titre du mécanisme d'évaluation Schengen. »

L'avis motivé a ensuite regretté le choix de la Commission européenne « d'effacer toute référence aux « États membres » au profit de la seule mention de l'Union (européenne) » dans le titre de la proposition de règlement car ce choix, qui résulte sans doute « d'une volonté de communication politique » est contraire à la répartition des compétences entre États membres et Union européenne prévue par les traités européens. En effet, si l'Union européenne est amenée à développer une politique de l'asile et une politique migratoire (articles 78 et 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)), cette politique est mise en œuvre par les autorités compétentes des États membres avec l'appui des organes spécialisés de l'Union européenne, et non l'inverse.

Sur ce point, la Commission européenne a voulu « rassurer » le Sénat quant à la référence exclusive à l'Union européenne dans le titre de sa proposition de règlement, affirmant que ce choix exprimait « l'intention de mettre en place un système européen commun, sans retirer de compétences aux États membres. »

La critique majeure de l'avis motivé à l'encontre de la proposition de la Commission européenne est relative au choix de cette dernière **de remplacer l'actuelle directive « retour » par un règlement**. Considérant en effet que la diversité des législations nationales était la principale cause des faiblesses actuelles de procédures de retour, la Commission a proposé un règlement, qui est un texte d'effet direct et d'application immédiate, afin d'éviter les lois nationales de transposition, nécessaires lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le contenu des directives européennes dans le droit national des États membres. **réforme au plus vite. Le Sénat a exprimé un désaccord de fond avec cette vision politique considérant la diversité des droits nationaux comme une anomalie ou un obstacle.** En effet, cette diversité est, au contraire, au cœur du fonctionnement de l'Union européenne.

Il a constaté que l'uniformisation des procédures de retour, induite par la présentation d'un règlement, mais aussi par la nécessité pour les états membres, de transmettre leurs décisions de retour dans un format unique (« décision de retour européenne ») et l'obligation qui leur serait faite, à compter du 1^{er} juillet 2027, de reconnaître les décisions de retour des autres états membres et, le cas échéant, de les mettre en œuvre, aurait trois effets négatifs directs :

- une restriction notable de la marge d'appréciation des États membres ;
- la suppression de la possibilité, pour le Parlement français et, en particulier le Sénat, d'intervenir dans la détermination des règles européennes relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans un État membre de l'Union européenne, et de les adapter aux traditions constitutionnelles nationales ;

- la création de « coûts non maîtrisables » pour la France, par exemple, lorsque cette dernière devrait mettre en œuvre une décision de retour adoptée par un autre État membre à l'égard d'un ressortissant de pays tiers présent sur son territoire, ou les actions de renseignement systématique des formulaires européens des décisions de retour et de réadmission, qui feraient « doublon » avec celles effectuées au plan national).

Le Sénat a été d'autant plus ferme dans cette critique que le propre document de travail publié par les services de la Commission européenne, le 16 mai 2025 (p. 35), avait confirmé que la réforme présentée par la Commission européenne pouvait « être mise en œuvre soit par une directive, soit par un règlement ».

La Commission européenne n'a pas souhaité procéder à l'évaluation de la validité des arguments du Sénat. Dans sa réponse, elle a confirmé sa préférence pour un règlement, afin de doter « les États membres d'une procédure fluide et efficace ». Concernant la reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour, elle a déclaré que la nouvelle procédure « permettrait d'accélérer le processus (de retour) car les États membres n'auraient pas besoin d'adopter une nouvelle décision de retour si l'intéressé fait déjà l'objet d'une décision de retour d'un autre État membre. »

En complément, elle a rappelé que les États membres, pour faire face aux coûts de cette procédure, pouvaient solliciter l'appui de Frontex ou obtenir une compensation financière de la part de l'État membre ayant émis la décision de retour.

L'avis motivé du Sénat a ensuite souligné l'incompatibilité entre la proposition de règlement « retour » et certaines dispositions importantes du droit français, comme celle constatée entre la création, par le texte européen, d'un « effet suspensif automatique » de l'application des décisions de retour pendant le délai de recours ouvert à la personne concernée et les articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) autorisant l'exécution d'office de certaines décisions. Or, ces dispositions sont nécessaires à la bonne exécution des procédures d'éloignement dans les cas les plus « sensibles ».

À cet égard, **la Commission a indiqué que cette disposition visait à « maintenir un équilibre entre l'amélioration de l'efficacité de la procédure de retour et la garantie du respect du droit à un recours effectif et du principe de non refoulement. »**

Le Sénat s'est ensuite étonné de la présentation de plusieurs mesures de la proposition de règlement (« décision de retour européenne » ; procédure de reconnaissance mutuelle ; approche commune en matière de réadmission) sous la forme de « dispositifs volontairement inachevés », leur architecture définitive devant résulter d'actes d'exécution prévus à l'article 291 du TFUE.

En effet, un tel procédé est « douteux au regard du principe de sécurité juridique », d'une part, parce que le « législateur européen » refuse ainsi

d'épuiser sa propre compétence et la délègue très largement à la Commission européenne, et, d'autre part, parce qu'il empêche les parlements nationaux des états membres de pouvoir contrôler l'ensemble de la réforme prévue. « Il est en fait demandé au Sénat de donner un « blanc-seing » en amont de la présentation intégrale du dispositif, sans qu'il puisse l'évaluer *a posteriori*. »

En réponse à ces observations, la Commission a précisé qu'il revenait au « législateur européen » de le définir et que de tels actes devaient se limiter à des éléments non essentiels. Elle a aussi rappelé que ses compétences d'exécution étaient strictement encadrées par le règlement (UE) n° 182/2011, qui associait étroitement les États membres et leur conférait certains pouvoirs de contrôle.

Enfin, à titre d'observation générale, conformément au récent rapport de la commission des affaires européennes du Sénat sur la « dérive normative » de l'Union européenne¹, l'avis a rappelé à la Commission européenne que le Sénat, avec constance, lui demandait de prévoir une analyse d'impact pour accompagner chacune de ses nouvelles propositions de règlements et de directives, de privilégier la présentation de directives, plus respectueuses des droits des parlements nationaux, à celle de règlements, et d'éviter le recours abusif aux actes d'exécution et aux actes délégués.

Par la suite, le Sénat a émis ses recommandations sur le contenu de la proposition de règlement « retour » dans une résolution européenne n° 36 (2025-2026) du 22 décembre 2025, sur la base des travaux de sa commission des affaires européennes² et de sa commission des lois³. Le contenu détaillé de cette résolution et ses suites seront analysés dans le prochain rapport sur le suivi des résolutions européennes du Sénat (au titre de la session parlementaire 2025-2026) mais, à titre principal, il faut noter que cette résolution européenne :

- était relative à la fois, à la proposition de règlement « retour », à la proposition de règlement sur l'application du concept de « pays tiers sûr »⁴ et à la proposition de règlement relative à la liste européenne des « pays d'origine sûrs »⁵ ;

- a approuvé les lignes directrices et les principales dispositions de la réforme du « retour » (extension de la définition du « pays de retour » ; mise en place d'une obligation de coopération et d'une sanction du refus de coopérer ; allongement de la durée maximale des interdictions d'entrée et de la rétention ; mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant ; instauration d'un

¹ Rapport d'information n° 190 (2024-2025) sur la dérive normative de l'Union européenne, de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie et de Mme Catherine Morin-Desailly, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

² Proposition de résolution européenne n° 149 (2025-2026) du 20 novembre 2025, adoptée sur le rapport des sénateurs Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld.

³ Texte de la commission des lois n° 231 (2025-2026) du 17 décembre 2025, adopté sur le rapport des sénateurs David Margueritte et Olivier Bitz.

⁴ COM (2025) 259 final, en date du 20 mai 2025.

⁵ COM (2025) 185 final, en date du 16 avril 2025.

régime spécifique d'éloignement pour les personnes présentant un risque de sécurité...), afin d'améliorer l'efficacité des procédures actuelles ;

- a remis en cause la pertinence de plusieurs dispositifs prévus par la proposition (elle a ainsi rejeté la pertinence de la mise en place d'un « examen de vulnérabilité » des étrangers en situation irrégulière dès la première vérification de leur identité et celle de la possibilité d'un « dialogue migratoire » entre la Commission européenne et les « entités de fait » dirigeant un pays tiers, tels que les talibans afghans) ou a souhaité les amender (ainsi, plutôt qu'un « effet suspensif automatique » de l'application des décisions de retour pendant le délai ouvert aux recours, le Sénat a préféré laisser le juge compétent, au cas par cas, accorder ou non cet effet suspensif ; le Sénat a aussi souhaité explicitement autoriser explicitement les services compétents à fouiller les ordinateurs, téléphones et tablettes électroniques des étrangers en situation irrégulière et à prévoir la possibilité de sanctions pénales en cas de refus de coopérer).

Par la suite, **les négociations au Conseil ont abouti à l'adoption d'une orientation générale du Conseil, le 8 décembre 2025, qui a, de manière globale, « durci » le texte de la Commission européenne (ex : en portant la durée maximale de l'interdiction d'entrée à 20 ans).**

Il en a été de même, le 9 mars 2026, au Parlement européen, à l'issue des débats de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE). Le texte va désormais être négocié par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, dans le cadre d'un trilogue.

2. La résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 166 sur la proposition de règlement établissant un cadre visant à renforcer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement en médicaments critiques ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des médicaments d'intérêt commun :

La résolution n° 166, en date du 6 juillet 2025, portait avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant un cadre visant à renforcer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement en médicaments critiques ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des médicaments d'intérêt commun (COM(2025) 102 final).

L'origine du dépôt, par la Commission européenne, de la proposition de règlement est le double constat d'une dépendance croissante des États membres à l'égard de pays tiers en matière de médicaments essentiels (ou « critiques » dans la dénomination du règlement)¹ et de la multiplication des pénuries de ces médicaments.

En conséquence, la Commission européenne a présenté, le 11 mars 2025, la présente proposition de règlement, afin de renforcer la

¹ Selon la proposition de règlement, il s'agit d'un « médicament pour lequel un approvisionnement insuffisant entraîne un préjudice grave ou un risque de préjudice grave pour les patients. »

disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement des États membres en médicaments critiques. Ce faisant, ce texte complète les dispositions du « paquet pharmaceutique », évoqué *supra*, en matière de lutte contre les pénuries de médicaments¹. Pour ce faire, la réforme prévoit, à titre principal :

- de fixer les conditions dans lesquelles un État membre peut soutenir le développement de capacités de production de médicaments critiques sur son territoire. Un soutien réglementaire et financier européen est prévu (reconnaissance de projets stratégiques et facilitation des procédures administratives et des procédures d'octroi de permis pour ces projets) ;

- de modifier les règles européennes actuelles de passation des marchés publics pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs de prendre en compte d'autres critères que le seul prix pour l'attribution d'un marché public de médicament critique ou de médicament d'intérêt commun² ;

- d'établir des procédures d'achats conjoints de médicaments auxquelles les États membres volontaires pourraient participer ;

- de créer un groupe de coordination des médicaments critiques, composé de représentants des États membres et de la Commission européenne.

Tout en étant favorable au principe de cette réforme, le Sénat a souhaité adopter un avis motivé après avoir constaté que certaines de ses dispositions ne respectaient pas le principe de subsidiarité.

L'avis motivé du Sénat, adopté sur le rapport des sénateurs Cathy Apourceau-Poly, Bernard Jomier et Pascale Gruny, a tout d'abord relevé que la proposition de règlement fixait des règles européennes en fonction desquelles les États membres pourraient soutenir la production de médicaments critiques sur leur territoire et inclure d'autres critères que le prix dans la passation des marchés publics concernés, sur la base de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il a alors constaté que de telles mesures entraient bien dans le champ de cet article.

Il a cependant rappelé que, conformément à l'article 168, paragraphe 7, du TFUE, l'action de l'Union européenne dans le domaine de la santé devait être menée dans le respect de la compétence des États membres, en ce qui concerne la définition de leur politique de santé ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Ce

¹ Pour rappel, le « paquet pharmaceutique » tend à renforcer les obligations des titulaires d'autorisations de mise sur le marché afin d'anticiper les pénuries et d'introduire des actions au niveau européen pour atténuer les pénuries.

² Selon la proposition de règlement, il s'agit d'un « médicament, autre qu'un médicament critique, pour lequel, dans trois États membres ou plus, le fonctionnement du marché ne garantit pas suffisamment la disponibilité et l'accessibilité pour les patients dans les quantités et présentations nécessaires pour répondre aux besoins des patients dans ces États membres. »

qui implique que les États membres restent « libres d'organiser et de sécuriser leur approvisionnement en médicaments critiques, selon des objectifs nationaux conformes à leurs besoins, en utilisant les moyens de leur choix. »

Le Sénat en a conclu que les avis du groupe de coordination pour les médicaments critiques sur les programmes nationaux au soutien de la sécurité de l'approvisionnement ne pouvaient être contraignants.

Par ailleurs, l'avis motivé a souligné que l'article 20 de la proposition de règlement n'était pas conforme au principe de subsidiarité car il remettrait en cause la capacité des États membres à demander aux titulaires d'une autorisation de mise sur le marché de constituer des stocks de médicaments qu'ils considèrent comme essentiels, alors que cette compétence relève bien des États membres.

Dans sa réponse écrite¹, la Commission européenne a d'abord précisé que la réforme visait à apporter une « réponse aux défis industriels » qui se posent dans l'Union européenne pour la production de médicaments, du fait d'un « manque d'investissements dans les capacités de production de l'Union européenne. » La Commission européenne, de manière attendue, estime également que la « fragmentation des pratiques entre les États membres qui ne contribue pas à instaurer des conditions favorables à l'investissement ».

Concédant que l'article 168 du TFUE laisse aux États membres la capacité de définir leur politique de santé ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux, la Commission a confirmé que l'avis du groupe de coordination, prévu à l'article 19 de la proposition de règlement, ne renforçait pas le caractère contraignant du texte.

En revanche, **elle a défendu la possibilité, pour l'Union européenne, de définir les stocks de médicaments critiques à l'échelon européen**, conformément au principe de solidarité communautaire, et d'évaluer, au cas par cas, si obligations de stocks d'urgence prévues dans la législation nationale des États membres, étaient justifiées ou non.

Le Conseil a adopté sa position, le 2 décembre 2025. Cette dernière soutient la réforme, demande à la Commission européenne de publier des orientations pour aider les États membres à déterminer si un médicament a été fabriqué dans l'Union européenne, veut faciliter les échanges d'informations sur les stocks d'urgence des États membres, réduit (de neuf à six) le nombre minimal d'États membres nécessaire pour effectuer une passation conjointe de marchés, et introduit un critère de résilience dans la passation des marchés publics de médicaments critiques.

¹ C(2025) 7337 en date du 27 octobre 2025.

Puis, sur un nouveau rapport des sénateurs Cathy Apourceau-Poly, Pascale Gruny et Bernard Jomier, le Sénat a, lui aussi, souhaité se prononcer sur le contenu de la réforme, dans une résolution européenne n° 27 (2025-2026) en date du 12 décembre 2025. Confirmant son soutien au principe de cette réforme et à ses principales dispositions (projets stratégiques ; modification des règles de la commande publique...), il a proposé de l'enrichir (extension des « projets stratégiques » aux médicaments d'intérêt commun ; demande d'une ligne spécifique dans le futur CFP 2028-2034 pour le financement de ces projets ; instauration d'un « critère de localisation » de la production des médicaments critiques dans l'Union européenne...) et a réitéré les demandes formulées dans son avis motivé (avis purement consultatifs du groupe de coordination ; suppression de l'article 20 pour laisser les États membres fixer des stocks d'urgence en fonction de leurs besoins). Ces positions seront analysées en détail dans le prochain rapport de la commission des affaires européennes du Sénat sur le suivi de ses résolutions européennes, au titre de la session parlementaire 2025-2026.

Ultérieurement, le Parlement européen a pris, à son tour, position sur la réforme (le 20 janvier 2026), en reprenant des positions défendues par le Sénat sur les demandes budgétaires liées aux « projets stratégiques » et sur le principe de critères incitant les producteurs à fabriquer des médicaments critiques sur le territoire des États membres de l'Union européenne.

Il a, par ailleurs, estimé que l'Union européenne devait favoriser les marchés publics transfrontaliers volontaires et demandé l'abaissement à cinq États membres, le seuil minimal d'états membres nécessaire pour ouvrir une passation conjointe de marché. En revanche, le Parlement européen s'oppose au Sénat sur les stocks d'urgence, estimant pertinent de confier à la Commission européenne le pouvoir de réorienter les stocks d'urgence d'un État membre vers d'autres États membres, en cas de nécessité.

La proposition de règlement a finalement fait l'objet d'un accord en trilogues, le 12 mai 2026, soit seulement un an et un mois après avoir été présenté. Cet accord, pour l'essentiel :

- établit des critères clairs pour la mise en place des « projets stratégiques » industriels situés dans l'Union européenne, destinés à créer, moderniser et accroître les capacités de production dans les États membres ;
- impose aux entreprises pharmaceutiques bénéficiant d'un soutien des États membres et/ou de l'Union européenne d'approvisionner en priorité le marché intérieur ;
- permet au pouvoir adjudicateur d'encourager la fabrication, dans les états membres, des médicaments essentiels dont l'approvisionnement dépend fortement de pays tiers (gratifications proportionnelles aux médicaments fabriqués dans l'Union européenne) ;

- autorise la passation de « marchés publics » conjoints entre États membres pour des achats collaboratifs de médicaments dès lors que 5 États membres en font la demande (y compris pour des médicaments orphelins) ;

- atténue, dans le sens souhaité par le Sénat, les possibilités d'ingérence de la Commission européenne, dans la capacité des États membres à obliger les industriels à créer des stocks de sécurité, sans lever toutes les craintes (nécessité, pour un État membre ayant l'intention d'imposer la constitution de stocks nationaux, d'informer le groupe européen de coordination des médicaments critiques).

PROJET

PROJEET