



© SIP / Claude Piscitelli

POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT



© SIP / Claude Piscitelli

RAPPORT

2025



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Rapport sur la politique européenne du Gouvernement 2025

Mai 2026



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction des affaires européennes et
des relations économiques internationales

Préface

En ces temps d'incertitude, marqués par des tensions grandissantes et des défis toujours plus complexes, l'Union européenne et les valeurs qui la fondent sont notre boussole.

Ce rapport décrit la politique européenne menée par le Gouvernement tout au long de l'année 2025.

La guerre d'agression russe contre l'Ukraine est entrée dans sa quatrième année. Le Luxembourg n'a eu de cesse de soutenir l'Ukraine tout au long de ces années de souffrance et de dévastation. Aussi, en 2025, le Luxembourg a continué de tenir ses engagements et a apporté à l'Ukraine un soutien à la fois politique, humanitaire, militaire et financier.



©SIP / Claude Piscitelli

Au niveau de l'Union européenne, la solidarité à l'égard de l'Ukraine a été au cœur des discussions. Le Luxembourg a soutenu, en 2025 comme auparavant, les 19 paquets de sanctions contre la Russie. Il s'agit de freiner l'effort de guerre russe, et ce tout en visant une paix juste et durable en Ukraine, et, à long terme, la sécurité du continent européen.

À une heure où planent de nombreuses inconnues quant à l'avenir du Moyen-Orient, cette région clé pour le voisinage de l'Union européenne a aussi fait l'objet de toute notre attention. Après plus d'un an de conflit depuis le 7 octobre 2023, l'année 2025 a été marquée par la conclusion d'un accord de cessez-le-feu à Gaza, bien que celui-ci demeure fragile et que sa mise en œuvre soit restée incomplète. L'Union européenne s'est engagée tout au long de l'année 2025 dans les efforts de stabilisation de la région et le Luxembourg a veillé à favoriser le dialogue, sans perdre de vue à aucun moment la gravité de la situation humanitaire.

Le contexte géoéconomique a été marqué par une montée des pratiques commerciales déloyales et des tendances protectionnistes. Dans ce contexte, le Luxembourg a soutenu les efforts accélérés de l'Union européenne pour diversifier ses relations commerciales tout en protégeant les secteurs sensibles, notamment dans le domaine agricole. Ces efforts ont, entre autres, permis d'aboutir à la conclusion des négociations relatives à un accord de libre-échange avec l'Indonésie. Le Luxembourg ne peut que saluer ces avancées concrètes et rapides vers une autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne. L'enjeu est de consolider la sécurité économique de l'Union européenne en réduisant ses dépendances stratégiques, tout en poursuivant une politique commerciale commune ouverte, ancrée dans l'ordre commercial fondé sur des règles.

En 2025, la question de l'élargissement de l'Union européenne a gardé sa dimension géostratégique. Le Luxembourg a continué à apporter son soutien au processus, tout en insistant sur l'importance du respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne et le principe des mérites propres.

Un des fils conducteurs de la politique européenne menée au cours de cette année 2025 aura été la simplification du cadre réglementaire de l'Union européenne : il s'agit d'un levier essentiel pour renforcer durablement la compétitivité au sein du marché intérieur. Le Luxembourg compte parmi les ardents défenseurs de cette nouvelle politique ambitieuse et volontariste qui vise à stimuler la croissance économique à l'échelle européenne. La réduction de la charge administrative est désormais sur le métier et le rythme des travaux, qui va se poursuivre en 2026, est des plus soutenus. En témoignent les dix trains de mesures « omnibus » présentés par la Commission européenne au cours de l'année, dont deux sont déjà entrés en vigueur fin 2025.

Le 14 juin 2025, nous avons célébré le quarantième anniversaire de la signature de l'Accord de Schengen. La libre circulation compte toujours aux yeux des citoyens comme l'un des acquis les plus concrets du processus d'intégration européenne. Et c'est une réalité viscérale pour le Luxembourg et ses voisins de la Grande Région.

Les conséquences des contrôles aux frontières intérieures apportent une ombre à ce tableau, et le Luxembourg a veillé tout au long de l'année à défendre, à tous les niveaux, les règles établies, tout en s'attachant à trouver des solutions concrètes pour réduire l'impact de ces contrôles.

La coopération, le dialogue, l'ouverture et le respect du droit international sont la colonne vertébrale de l'Union européenne et constituent la clef de voûte de sa résilience. J'espère que ce rapport sur la politique européenne du Gouvernement mettra en lumière les efforts du Luxembourg pour que l'Union européenne, forte des valeurs qu'elle incarne, puisse jouer le rôle de phare dans un paysage mondial caractérisé par l'imprévisibilité et la fragmentation.

XAVIER BETTEL

Vice-Premier ministre, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

Table des matières

I.	LES POLITIQUES SECTORIELLES	7
1.	Affaires générales	7
1.1.	Promotion de l'état de droit	7
1.2.	Processus d'élargissement	7
1.3.	Politique de cohésion économique, sociale et territoriale	9
1.4.	Relations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni	14
1.5.	Semestre européen	15
1.6.	Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Plan de relance	15
1.7.	Plan pour la reprise et la résilience	15
1.8.	Cadre financier pluriannuel 2028-2034	16
1.9.	Mesures de simplification	16
2.	Affaires étrangères	18
2.1.	Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	18
2.2.	Politique européenne de voisinage	18
2.3.	Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)	21
2.4.	Politique commerciale commune	22
2.5.	Mise en œuvre de mesures restrictives	24
2.6.	Coopération au développement et aide humanitaire	25
3.	Affaires économiques et financières	26
3.1.	Union économique et monétaire	26
3.2.	Questions fiscales	28
3.3.	Réforme douanière	33
3.4.	Services financiers	35
4.	Justice et affaires intérieures	39
4.1.	Droits fondamentaux	39
4.2.	Coopération judiciaire	39
4.3.	Libre circulation et Schengen	41
4.4.	Asile et migration	42
4.5.	Lutte contre le terrorisme	44
4.6.	Coopération policière	45
4.7.	Sécurité civile	47
5.	Emploi, politique sociale, santé et consommateurs	48
5.1.	Politique de santé	48

5.2.	Conditions de travail et protection sociale	49
6.	Compétitivité	52
6.1.	Marché intérieur et marché intérieur numérique	52
6.2.	Protection des consommateurs	57
6.3.	Propriété intellectuelle	58
6.4.	Politique industrielle	62
6.5.	Recherche et Innovation (R&I)	63
6.6.	Politique spatiale	63
7.	Transports, télécommunications et énergie	67
7.1.	Transports	67
7.2.	Télécommunications	69
7.3.	Énergie	74
8.	Agriculture	78
8.1.	La politique agricole commune (PAC)	78
8.2.	Production agricole et politique sanitaire	79
8.3.	Mesures de simplification	79
9.	Environnement et changement climatique	80
9.1.	Changement climatique	80
9.2.	Environnement	81
10.	Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris audiovisuel)	82
10.1.	Éducation et jeunesse	82
10.2.	Culture	84
10.3.	Audiovisuel	85
10.4.	Sport	86
II.	GOUVERNANCE ET COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE	87
1.	La coordination interministérielle	87
2.	Communication en matière de politique européenne	87
III.	LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES	88
1.	Les résultats du Luxembourg dans les scoreboards du marché intérieur de la Commission européenne 88	
2.	Les procédures d’infraction engagées par la Commission européenne à l’égard du Luxembourg	88
2.1.	Les procédures d’infraction pour non-transposition d’une directive dans le délai	88
2.2.	Les procédures d’infraction pour non-conformité du droit national au droit de l’Union européenne	91

2.3.	Les procédures contentieuses devant la Cour de justice de l'Union européenne	92
IV.	ACRONYMES	97

I. LES POLITIQUES SECTORIELLES

1. Affaires générales

1.1. Promotion de l'état de droit

En 2025, le respect de l'état de droit a figuré sept fois à l'ordre du jour du Conseil des affaires générales (CAG) de manière formelle et une fois lors d'un CAG informel. Une intervention conjointe des pays du Benelux a été présentée à chaque reprise, sauf en mai lorsque la Belgique a été évaluée au cours du dialogue annuel. Ces interventions démontrent l'engagement ferme des pays Benelux à défendre et promouvoir collectivement un cadre solide de l'état de droit au sein de l'Union européenne.

La Commission européenne a publié le 8 juillet 2025 son sixième rapport annuel sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne et dans les quatre pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne – Albanie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie. Le rapport contient une évaluation qualitative des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations de 2024. Pour la première fois, la Commission européenne a intégré dans le rapport une analyse de l'impact de la situation de l'état de droit sur le fonctionnement du marché intérieur.

Concernant la situation au Luxembourg, la Commission européenne estime que la recommandation relative à l'amélioration du processus décisionnel législatif a pleinement été mise en œuvre. De même, le rapport félicite les progrès substantiels en ce qui concerne l'augmentation de la quantité d'informations contenues dans le registre de transparence. Selon l'évaluation de la Commission européenne, des progrès restent à réaliser dans les domaines suivants :

- La numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives ;
- La réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels, en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels.

Le dialogue annuel sur l'état de droit au sein du CAG reste un espace pour des échanges politiques constructifs et le partage de bonnes pratiques entre les États membres. Un dialogue annuel horizontal général a été organisé en septembre, tandis que le Portugal, la Slovénie, la Hongrie et la Roumanie ont été évalués en janvier, la Belgique, la Slovaquie, la Finlande et la Suède en mai et la Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande et l'Allemagne en novembre.

En ce qui concerne la procédure « article 7 » à l'encontre de la Hongrie, deux auditions ont eu lieu en mai et en octobre. Lors de ces auditions, les pays du Benelux ont conjointement exprimé leurs inquiétudes quant à l'évolution de l'état de droit en Hongrie, soulignant en particulier les risques posés par la « loi sur la transparence de la vie publique » et l'Office de protection de la souveraineté pour la société civile. Lors de l'audition en mai, vingt États membres, dont le Luxembourg, ont apporté leur soutien à une déclaration exprimant des préoccupations quant aux modifications législatives et constitutionnelles portant atteinte aux droits fondamentaux des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes et queer (LGBTIQ+) en Hongrie.

1.2. Processus d'élargissement

Parmi les neuf pays candidats, le Monténégro et l'Albanie ont enregistré les avancées les plus importantes dans leur processus d'adhésion en 2025. Le Monténégro a provisoirement clôturé les négociations avec l'Union européenne sur six chapitres de l'acquis communautaire, couvrant les domaines suivants : Marchés publics, Droit d'établissement et Libre prestation de services, Libre circulation des capitaux, Droits des sociétés, Agriculture et Développement rural, et Pêche et Aquaculture. À la fin de l'année 2025, le

Monténégro a ainsi provisoirement clôturé 12 chapitres de négociation, sur 33 en total. Le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Xavier Bettel, a participé aux deux conférences intergouvernementales entre l'Union européenne et le Monténégro organisées en 2025, au nom des pays du Benelux. Quant à l'Albanie, celle-ci a ouvert tous les chapitres de négociation avec l'Union européenne. L'Albanie doit désormais engager des réformes structurelles profondes pour pouvoir avancer vers la clôture provisoire des chapitres de négociation. Au nom des pays du Benelux, le ministre Bettel a participé aux deux conférences intergouvernementales entre l'Union européenne et l'Albanie organisées en 2025.

Les négociations d'adhésion de l'Ukraine ont été entravées tout au long de l'année en raison de l'opposition de la Hongrie. La Moldavie, dont le processus d'adhésion est couplé à celui de l'Ukraine, se retrouve par conséquent également bloquée. Malgré ce blocage, les deux pays ont finalisé le processus d'examen analytique de l'acquis communautaire en 2025, et ont rempli les conditions pour l'ouverture des négociations d'adhésion dans les domaines des « Fondamentaux », du Marché intérieur, et des Relations extérieures. Le Luxembourg plaide pour l'ouverture des négociations dans ces domaines dès que possible, en commençant par les « Fondamentaux ».

Les processus de réforme en Serbie et en Bosnie-Herzégovine ont été entravés en 2025 par des crises politiques au niveau interne. La Macédoine du Nord n'a pas pu enregistrer de progrès en 2025 au niveau du processus de révision constitutionnelle, auquel elle s'était engagée en 2022. Le Kosovo a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne en décembre 2022. Le Luxembourg soutient la transmission de cette demande pour avis à la Commission européenne, une fois qu'il y aura un consensus au sein du Conseil.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie restent gelées depuis 2018. Néanmoins, la Turquie reste un pays candidat et un partenaire clé pour l'Union européenne. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'avril 2024, l'Union européenne a fait progresser ses relations avec la Turquie de manière progressive, proportionnée et réversible, en s'engageant sur des priorités communes. Le dialogue sur l'état de droit et la reprise des négociations sur le règlement de la question chypriote sont des éléments clés dans ce contexte.

Les négociations d'adhésion avec la Géorgie sont à l'arrêt depuis 2024. Depuis lors, la situation s'est fortement détériorée, avec un grave recul démocratique, marqué par une érosion rapide de l'état de droit et de sévères restrictions des droits fondamentaux. Tant que les autorités géorgiennes ne feront pas preuve d'un engagement résolu à inverser cette tendance, le processus d'adhésion à l'Union européenne est au point mort. Le Luxembourg continue à soutenir les aspirations d'une grande majorité de la population géorgienne à un avenir européen.

En ce qui concerne les instruments financiers, l'Ukraine a poursuivi son agenda de réformes en 2025 et a bénéficié régulièrement des décaissements prévus au titre de la Facilité pour l'Ukraine, avec près de 27 milliards d'euros versés sur 50 milliards. Les premiers décaissements au titre de la Facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux ont été réalisés en 2025. Néanmoins, les six pays de la région ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre les réformes exigées pour pouvoir prétendre à des sommes plus importantes de la Facilité (seulement 414 millions d'euros ont été déboursés en 2025 sur un total de 6 milliards). Le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine attendent encore la ratification nationale préalable à tout versement. La Moldavie, dotée également d'une Facilité à hauteur de 1,8 milliard d'euros, a pour sa part obtenue en 2025 le préfinancement et une partie de la première tranche, soit environ 290 millions d'euros.

Le 18 décembre 2025, le Conseil européen a souligné dans ses conclusions « l'importance que continue de revêtir l'élargissement en tant qu'investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité ».

Tout au long de l'année, le Luxembourg a continué à apporter son soutien à l'élargissement de l'Union européenne tout en insistant sur l'importance des valeurs fondamentales de l'Union européenne et le

principe du mérite propre. Le processus d'élargissement de l'Union européenne reste basé sur le respect des critères de Copenhague, avec un accent particulier sur l'état de droit et les droits fondamentaux, ainsi que l'alignement des pays candidats sur l'acquis communautaire et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

1.3. Politique de cohésion économique, sociale et territoriale

1.3.1. *La politique de cohésion post-2027*

Alors que l'Union européenne se préparait à débattre de la structure du futur budget européen, les discussions début 2025 se sont également penchées sur la politique de cohésion post-2027. La politique de cohésion de l'Union européenne est considérée par le traité comme étant « vitale pour le développement intégral et le succès durable de l'Union ». Elle s'est révélée être un moteur essentiel de la croissance économique, de la convergence, de la compétitivité et de l'intégration des pays de l'Union européenne.

Lors de la réunion du CAG (cohésion) du 28 mars 2025, les ministres en charge de la politique de cohésion ont procédé à un échange de vues sur la base d'un document de la présidence intitulé « Une politique de cohésion plus dynamique et stratégique : engager le changement dans le contexte de l'actuel et du prochain cadre financier ». Ils ont débattu de la manière d'atteindre les objectifs de la politique de cohésion prévus par les traités, et d'encourager la gouvernance multi-niveau dans la nouvelle architecture des politiques de l'Union européenne après 2027. Ils ont également adressé la manière dont la politique de cohésion pourrait déjà être adaptée dans l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) afin de répondre efficacement aux priorités et aux besoins émergents.

1.3.2. *Dossiers législatifs*

Une politique de cohésion modernisée : l'examen à mi-parcours de la programmation 2021-2027

La Commission européenne a publié, le 1^{er} avril 2025, la communication intitulée « Une politique de cohésion modernisée : l'examen à mi-parcours », parallèlement à deux propositions législatives qui modifient : i) les règlements relatifs au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds de cohésion et au Fonds pour une transition juste (FTJ), et ii) le règlement relatif au Fonds social européen + (FSE+).

Ce paquet introduit de nouvelles priorités découlant des défis géopolitiques et économiques actuels, à l'occasion de l'examen à mi-parcours des programmes de cohésion en cours, qui sert à allouer la « réserve de flexibilité » – une dotation correspondant à 50% de l'ensemble des fonds pour 2026 et 2027.

Les propositions accordent une attention particulière à la défense et à la sécurité, à la compétitivité, aux régions frontalières orientales, au logement abordable (y compris les logements sociaux), à l'accès sûr à l'eau et à sa gestion durable, à la transition énergétique (décarbonation) et aux villes. Elles prévoient des incitations financières pour les programmes qui allouent la réserve de flexibilité à l'une de ces priorités (préfinancement plus élevé et financement par l'Union européenne pouvant aller jusqu'à 100%). Si les programmes consacrent au moins 15% de leur dotation à ces priorités, ils reçoivent un préfinancement supplémentaire à titre de bonus et une prolongation d'un an de la période d'éligibilité (jusqu'au 31 décembre 2030).

Les négociations de ce dossier ont eu lieu au groupe de travail SMOR (*Structural Measures and Outermost Regions*). Les textes législatifs ont été adoptés le 18 septembre 2025. Lors des négociations, le Luxembourg s'est notamment positionné en faveur d'une réduction des taux de préfinancement et de cofinancement de manière prioritaire pour tous les nouveaux objectifs spécifiques. Le Luxembourg a également plaidé pour l'introduction d'un nouvel article dans chaque proposition afin de confirmer que les engagements suspendus

par des mesures adoptées dans le cadre du règlement relatif à la conditionnalité ne peuvent faire l'objet de modifications ou de transferts de programmes.

Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux – programmation post-2027

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a dévoilé ses propositions pour le nouveau CFP de l'Union européenne pour les années 2028 à 2034. Il sera doté d'un volume de près de 2 000 milliards d'euros (1,26% du revenu national brut (RNB) de l'Union), dont environ 865 milliards attribués via les nouveaux « *National and Regional Partnership Plans* » (NRPP) – un mécanisme central remplaçant plus de 500 programmes actuels, incluant les fonds structurels, agricoles, et maritimes. Parmi ces 865 milliards d'euros, environ 450 milliards sont dédiés explicitement à la cohésion, au développement rural et à la pêche, alignant le budget 2028-34 aux niveaux historiques.

Chaque État membre soumettra un plan unique national ou régional intégrant les investissements et réformes relevant de la cohésion, du développement rural, de la pêche, de la politique agricole commune (PAC), et même des politiques migratoires, de sécurité ou climatiques. L'accent est mis sur une architecture plus flexible et orientée vers les résultats : les NRPP seront élaborés en partenariat entre différents niveaux de gouvernement et partenaires locaux, permettant des plans territorialisés « *place-based* » coordonnant cohésion, PAC et autres politiques. Des indicateurs d'avancement et de performance devraient permettre un meilleur suivi de la mise en œuvre et des mécanismes de déboursement simplifiés, basés plutôt sur une approche forfaitaire que sur les coûts réels – bien que cette approche du financement soit encore débattue au sein même des institutions européennes.

Cette unification vise à simplifier la gouvernance, réduire la charge administrative et offrir une plus grande souplesse.

Les NRPP intègrent des mécanismes de révision facilitée pour répondre rapidement aux crises et ajuster les priorités selon le contexte géopolitique.

Le travail d'analyse technique a été lancé au Conseil au niveau du groupe de travail *ad hoc* CFP Plans nationaux et régionaux. Une période de deux années de négociations intenses est ainsi enclenchée.

BRIDGEforEU

Plus de 10 années après le lancement de l'initiative par le Luxembourg, le règlement « BRIDGEforEU » a finalement été adopté par les instances européennes en 2025. Ce règlement vise à favoriser le développement des régions transfrontalières en permettant de trouver plus facilement des solutions aux obstacles transfrontaliers qu'elles rencontrent, par exemple en matière de développement des infrastructures et de gestion des services publics transfrontaliers.

Ce règlement constitue une avancée importante pour le Luxembourg dans le cadre de la gestion des dossiers transfrontaliers. Il permet de formaliser le cadre de déclaration, de traitement et, idéalement, de résolution des obstacles transfrontaliers de nature administrative, opérationnelle ou juridique. Chaque pays est ainsi tenu de mettre en place un point de contact transfrontalier destiné à centraliser les requêtes et coordonner les réponses, avec obligation de « *reporting* » auprès des instances européennes.

Le Luxembourg compte ainsi mettre en place son point de contact et de coordination transfrontalier dès le premier trimestre 2026 et lancer des projets pilotes dans les mois qui suivront pour calibrer, ajuster et valider les mécanismes opérationnels et institutionnels, tant au niveau du Grand-Duché de Luxembourg qu'en relation avec certains pays limitrophes.

1.3.3. REACT-EU : pour un marché de travail résilient face à la crise sanitaire du COVID-19

REACT-EU est un programme mis en place en vue de remédier aux dommages sociaux et économiques causés par la pandémie COVID-19. À ce titre, la Commission européenne a octroyé au Luxembourg un montant total

de 143,73 millions d'euros aux programmes opérationnels du Fonds social européen (FSE), du FEDER et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Ce montant a été alloué à travers deux tranches qui ont été réparties entre les fonds mentionnés ci-avant (139,83 millions d'euros en 2020 et 3,90 millions d'euros en 2021).

Pour le FEAD, l'aide octroyée a permis de cofinancer un complément en produits alimentaires et matériels de première nécessité. Les produits ont été achetés et distribués aux personnes bénéficiaires par la *Spëndchen* ASBL (association sans but lucratif) et le réseau national des 12 épiceries sociales.

Pour le FSE, ces dotations supplémentaires ont permis de couvrir une partie des frais en lien avec le paiement du chômage partiel « COVID-19 » durant la crise sanitaire. Ces nouvelles ressources ont aidé les personnes à conserver leur emploi pendant la pandémie ou à en trouver de nouveaux, ainsi qu'à renforcer leurs compétences en vue d'une reprise équitable, inclusive et résiliente après la crise de la pandémie COVID-19.

Les fonds FEDER étaient destinés à cofinancer la campagne de vaccination à hauteur de 34,67 millions d'euros, ainsi qu'une partie de l'électrification du réseau national des autobus du régime général des transports routiers (RGTR) à hauteur de 35 millions d'euros. Le projet d'électrification n'ayant néanmoins pas consommé l'entièreté du budget sur la période retenue, après discussion avec la Commission européenne, l'autorité de gestion a négocié un transfert de budget à hauteur de 25,7 millions d'euros du projet RGTR vers le projet de vaccination COVID-19. Le programme REACT-EU sera clôturé pour le 15 février 2026.

1.3.4. Le Programme FEDER national

Le programme opérationnel (PO) 2014-2020 du FEDER national comprend un budget communautaire de 19,5 millions d'euros. Le PO est constitué de deux axes prioritaires, reprenant les objectifs thématiques numéro 1 « Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation » et numéro 4 « Soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans l'ensemble des secteurs ». Au 31 décembre 2024, 26 projets avaient été sélectionnés et conventionnés. L'autorité de gestion compte clôturer ce programme d'ici la mi-février 2026, après paiement du solde du projet de vaccination tel que décrit ci-dessus.

Pour la période de programmation 2021-2027, la Commission européenne a adopté le PO en date du 16 décembre 2022 pour un budget de 19,68 millions d'euros. L'accent est mis sur une continuation de la politique et stratégie d'investissement. Le programme est constitué des deux axes prioritaires suivants : « Une Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante et de la connectivité régionale aux TIC » (9,04 millions d'euros) ; et « Une Europe plus verte, résiliente et à faibles émissions de carbone évoluant vers une économie à zéro émission nette de carbone » (4,24 millions d'euros).

À ces deux axes prioritaires s'ajoute un axe spécifique dédié au FTJ, avec une dotation initiale de 5,27 millions d'euros. Cet axe supplémentaire se concentrera surtout sur des projets soutenant l'efficacité énergétique et la production d'énergie renouvelable. En date du 2 septembre 2024, la Commission européenne a accepté un premier transfert inter-fonds de 1,4 millions d'euros en provenance du FSE vers le FTJ, et un deuxième transfert à hauteur de 0,35 millions d'euros, accepté en date du 17 décembre 2025, le portant donc à un montant total de 7,02. Finalement, un montant de 1,14 millions d'euros est dédié à l'assistance technique, couvrant les frais de mise en œuvre du programme. Au 31 décembre 2025, 19 projets avaient été sélectionnés et conventionnés. Ainsi, fin 2025, 96,5% de l'allocation financière avait été engagée, avec un taux de consommation de 21%.

1.3.5. *Le programme FSE+ (Fonds social européen plus) national*

Le programme actuel pour la période de programmation 2021-2027, intitulé « Investir dans le futur », joue un rôle crucial dans le domaine social au Luxembourg en soutenant des initiatives qui visent à améliorer l'inclusion sociale, renforcer l'accès à l'emploi, promouvoir l'éducation et la formation, et lutter contre la pauvreté et les inégalités. Grâce à son financement, de nombreux projets contribuent au développement de compétences, à l'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail et à la promotion d'une société plus équitable et inclusive.

Ce programme s'inscrit également dans l'objectif stratégique « Une Europe sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux ». Les choix stratégiques sont guidés par les principes du socle européen des droits sociaux, tout en tenant compte des ressources budgétaires disponibles.

Parmi les priorités, le programme vise à lutter contre le chômage, en particulier pour les personnes de plus de 45 ans, les chômeurs de longue durée et les jeunes. Il promeut également le développement des compétences et l'activation des personnes défavorisées. De nombreux projets visent, à travers la formation, un « *new-, up- et re-skilling* » des participants. Il soutient également la transition verte et digitale, tout en apportant une aide cruciale aux personnes les plus démunies et aux enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

À la fin 2025, plus de 70 projets avaient été sélectionnés, permettant déjà à quelques 18 000 personnes de bénéficier d'un soutien. Le programme affiche un taux de conventionnement proche de 80%, avec plus de 30 millions d'euros engagés sur un budget total de 39 millions d'euros.

1.3.6. *Le Fonds pour une transition juste (FTJ) : renforcer la résilience du territoire d'une manière équitable*

Le FTJ vise à soutenir les territoires les plus durement touchés par les effets négatifs de la transition vers la neutralité climatique. Les objectifs, ainsi que le territoire et les types d'opérations éligibles (en accord avec les secteurs éligibles) au Luxembourg sont définis par le plan territorial de transition juste. Les programmes nationaux FEDER et FSE+ 2021-2027 disposent chacun d'un axe prioritaire dédié au FTJ.

En ce qui concerne le FSE+, plusieurs appels à projets – en lien avec le FTJ – ont été lancés. À la fin de l'année 2025, dix projets avaient été sélectionnés pour un budget total de 3,9 millions d'euros (dont 1,95 millions d'euros à charge du FTJ). Il est prévu que plus de 3 000 personnes bénéficient de ces projets et obtiennent une qualification au terme de leur participation. Dans le cadre de la révision à mi-parcours du programme FSE+, un transfert de 350 000 euros (part FTJ) vers le programme FEDER a été effectué.

1.3.7. *Les programmes Interreg : pour une meilleure coopération territoriale européenne*

Au cours de la période de programmation 2021-2027, le Luxembourg participe à six des programmes de coopération territoriale européenne, souvent regroupés sous la désignation « programmes Interreg », dont un programme transfrontalier (Interreg Grande Région (Interreg GR)), un programme transnational (*Interreg North-West Europe* (Interreg NWE)) et quatre programmes interrégionaux (Interreg Europe, Interreg – Animation, Coordination, Transfert (Interact), *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) et URBACT). L'ensemble de ces programmes a continué à être mis en œuvre au cours de l'année 2025 :

- En 2025, le programme de coopération transfrontalière Interreg Grande Région a poursuivi la mise en œuvre de la période de programmation 2021-2027. Dans le cadre du troisième appel à projets, lancé en 2024, 13 projets ont été soumis, dont 12 ont été retenus pour un cofinancement par le FEDER. À ce titre, un montant de 141,3 millions d'euros de FEDER a été programmé en 2025. Les projets sélectionnés contribuent aux priorités du programme, à savoir : « Une Grande Région plus verte », « Une Grande

Région plus sociale », « Une Grande Région plus proche des citoyens » et « Une meilleure gouvernance de la Grande Région ».

- Par ailleurs, le quatrième appel à projets a été lancé en novembre 2025, avec des résultats attendus en octobre 2026. Au niveau des zones fonctionnelles, le programme Interreg Grande Région a achevé le déploiement des zones fonctionnelles de la période 2021-2027 avec la mise en service de trois nouvelles zones (Territoire Naturel Transfrontalier de la Chiers–Alzette, *Eifel-Ostbelgien-Éislek* et *Möllerddall-Our-Südeifel*), portant leur nombre total à neuf zones fonctionnelles contribuant à une Grande Région plus proche des citoyens.
- Le programme de coopération transnationale *Interreg North-West Europe* (NWE) 2021-2027 dispose d'un budget FEDER d'environ 310 millions d'euros. À l'issue du cinquième appel à projets (2025), la participation luxembourgeoise se traduit par 20 organisations impliquées, totalisant 37 participations dans 26 projets. Le budget cumulé de ces 26 projets s'élève à environ 170 millions d'euros (tous partenaires confondus), dont 16,5 millions d'euros pour les partenaires luxembourgeois, avec un cofinancement FEDER d'environ 9,9 millions d'euros. Les projets couvrent l'ensemble des priorités thématiques du programme.
- Le programme de coopération interrégionale Interreg Europe 2021-2027 dispose d'un budget FEDER de 379 millions d'euros. À l'issue du troisième (et dernier) appel à projets organisé en 2024, les fonds destinés aux projets étant désormais entièrement engagés, quatre partenaires luxembourgeois sont impliqués (un projet chacun) couvrant notamment les objectifs politiques « une Europe plus verte », « une Europe plus proche des citoyens ». Le budget total dédié aux acteurs luxembourgeois est de 788 000 euros (dont 635 000 euros FEDER). En 2025, la « *Policy Learning Platform* » a continué de mettre à disposition ses services (analyses thématiques d'experts, consultations sur mesure, base de données des bonnes pratiques) afin de soutenir l'apprentissage et la capitalisation au sein des régions européennes.
- Le programme de coopération interrégionale Interact dispose d'un budget FEDER d'environ 56 millions d'euros. En 2025, Interact a poursuivi ses actions de capitalisation et de renforcement des capacités (*Interact Academy*), ainsi que le développement/valorisation de *keep.eu*. Lors des deux comités de suivi à Budapest et à Oslo, des éléments clés de pilotage (documents stratégiques, plan de travail et orientations) ont été approuvés et le point sur la situation de gestion (finances/audits/évaluations) a été fait. Le Comité a également échangé sur les perspectives post-2027.
- Le programme de coopération interrégionale ESPON 2030 dispose de 60 millions d'euros FEDER. Il regroupe, outre les 27 États membres, quatre États partenaires (Islande, Lichtenstein, Norvège et Suisse). À travers huit plans d'action thématiques, ESPON fournit aux décideurs politiques, à toutes échelles de gouvernance, des données et des analyses sur les tendances territoriales européennes afin de les aider à prendre les meilleures décisions politiques et à mesurer les impacts des politiques sectorielles sur les problématiques territoriales. Parmi les nombreuses études, trois projets de recherche ESPON présentant un intérêt particulier pour le Luxembourg ont fait l'objet d'un suivi actif par le département de l'aménagement du territoire (DATer) du ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire (MLOGAT) en tant que membre du comité de suivi : (i) le projet « House4All – Accès à un logement abordable et de qualité pour tous », dont les résultats ont été publiés à l'automne 2025 ; (ii) le projet « CrossGov – Gouvernance transfrontalière et coordination multiniveaux », actuellement en phase de finalisation ; et (iii) le projet « Core-IB – Intégration des infrastructures transnationales pour la connectivité et la résilience territoriale », également en cours de finalisation.
- Le programme de coopération interrégionale URBACT IV dispose d'un budget FEDER de 110 millions d'euros. Les 116 dernières « Bonnes Pratiques URBACT » mises en vitrine lors du festival de la ville URBACT 2025 à Wrocław (Pologne) en avril 2025 peuvent être consultées dans la base de données

« *URBACT Good Practices* » et dans le portail « Portico » et ainsi servir d'inspiration aux villes et communes luxembourgeoises. À la suite de l'appel à candidatures pour les réseaux de transfert (« *Transfer Networks* »), 25 réseaux furent sélectionnés, rassemblant 181 partenaires de 28 pays, 90% de ces partenaires étant des villes de très petite, petite ou moyenne taille. En octobre, une session d'information sur le programme (parmi d'autres) à destination de 31 communes du pays fut organisée par le ministère de tutelle, le MLOGAT-DATer.

1.4. Relations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni

En 2025, les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ont connu une nette intensification, prolongeant la dynamique de relance des relations amorcée par le gouvernement travailliste du Premier ministre britannique Keir Starmer en 2024.

Après de longues négociations à haut niveau, s'est tenu le 19 mai 2025 à Londres le premier sommet entre l'Union européenne et le Royaume-Uni depuis le Brexit. Le président du Conseil européen, António Costa, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, y ont rencontré le Premier ministre Keir Starmer afin d'officialiser un programme renouvelé de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et de réaffirmer leur engagement à mettre en œuvre pleinement l'Accord de retrait et l'Accord de Commerce et de Coopération.

Le sommet a abouti à l'adoption d'une déclaration commune, réaffirmant les valeurs communes et la détermination à approfondir la coopération dans le contexte géopolitique mouvementé, d'une convention d'entente (*common understanding*) et d'un partenariat en matière de sécurité et de défense.

La convention d'entente définit un agenda destiné à revitaliser la coopération dans de nombreux domaines, notamment la sécurité, la défense, la pêche, l'électricité, les normes sanitaires et phytosanitaires, les systèmes d'échange de quotas d'émission, la mobilité des jeunes et la migration. Parmi les initiatives particulièrement importantes pour le Luxembourg figurent les initiatives promouvant la mobilité étudiante et des jeunes.

Un mandat de négociation en vue de conclure un accord visant à faciliter la mobilité des jeunes (*Youth Experience Scheme*, dit YES) souhaitant vivre, travailler ou étudier au Royaume-Uni ou au sein de l'Union européenne, a été officiellement adopté le 20 juin 2025. Les négociations entre la Commission européenne et le Royaume-Uni se sont poursuivies tout au long du second semestre 2025, sans aboutir, à ce stade, à un accord. En ce qui concerne la mobilité étudiante, la Commission européenne et le Royaume-Uni ont annoncé en décembre 2025 être parvenus à un accord sur la réintégration du Royaume-Uni au programme Erasmus+ à partir de 2027.

S'agissant des autres domaines de la convention d'entente, un mandat de négociation conjoint en vue d'un accord sur une zone sanitaire et phytosanitaire commune (*Sanitary and Phytosanitary*, dit SPS), fondée sur un alignement dynamique des règles britanniques sur celles de l'Union européenne, et de l'interconnexion du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (*Emissions Trading System*, dit ETS) a été adopté le 13 novembre 2025, ce qui a conduit à l'ouverture des négociations entre la Commission européenne et le Royaume-Uni.

En matière de pêche, lors du sommet du 19 mai 2025 un accord politique spécifique assurant un accès réciproque complet aux eaux de pêche jusqu'au 30 juin 2038 a été annoncé. Cet engagement vise à garantir la stabilité des activités halieutiques, tout en permettant un cadre prévisible pour la gestion durable des ressources marines.

En 2025, des discussions exploratoires au niveau technique ont également été menées concernant la participation du Royaume-Uni au marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne et sur la

contribution financière du Royaume-Uni à la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions de l'Union européenne, sans qu'un mandat de négociation formel ait encore été adopté.

Le partenariat en matière de sécurité et de défense avec le Royaume-Uni couvre une large panoplie de sujets tels que la cybersécurité, la mobilité militaire, la sécurité maritime, la gestion des crises, le soutien à l'Ukraine, la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la résilience des infrastructures critiques. Toutefois, en novembre 2025, les négociations visant à formaliser la participation du Royaume-Uni à l'instrument SAFE (*Security Action For Europe*) ont échoué, du fait d'un désaccord majeur sur le montant de la contribution financière du Royaume-Uni.

1.5. Semestre européen

Le ministère des Finances a continué à contribuer à la mise en œuvre du Semestre européen sur le plan national, à travers le Comité économique et financier national (CEFN) et en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie. L'édition 2025 du Semestre européen a mis l'accent sur une coordination plus étroite des politiques budgétaires, économiques et sociales dans le cadre des nouvelles règles découlant du cadre réformé de gouvernance économique. Le Semestre européen 2025 a débuté le 26 novembre 2024 avec la publication du paquet d'automne par la Commission européenne. Le 4 juin 2025, la Commission européenne a publié son paquet de printemps, comprenant notamment les recommandations spécifiques par pays. Les travaux ont également porté sur le suivi de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience dans la perspective de l'expiration de l'instrument en 2026.

1.6. Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Plan de relance

Le 15 novembre 2025, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur le budget annuel de l'Union européenne pour 2026. Le montant total des engagements est fixé à 192,8 milliards d'euros et celui des paiements à 190,1 milliards d'euros. Un montant de 715,7 millions d'euros a été laissé disponible sous les plafonds des dépenses du CFP 2021-2027 afin de permettre à l'Union européenne de répondre à des besoins imprévus.

1.7. Plan pour la reprise et la résilience

La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) représente la pièce maîtresse de *NextGenerationEU* (NGEU). Dotée de 672,5 milliards d'euros, la FRR représente environ 90% de l'enveloppe totale du Fonds de relance européen. Afin de bénéficier de ces fonds, chaque État membre a dû préparer un plan pour la reprise et la résilience (PRR) qui définit des réformes et investissements réalisés de février 2020 jusqu'à août 2026.

Le ministère des Finances assume le rôle d'autorité de coordination du PRR au niveau national. En date du 30 avril 2021, le Luxembourg a transmis une première version de son PRR à la Commission européenne, que celle-ci a officiellement approuvée en date du 18 juin 2021.

En 2024, le chapitre REPowerEU a été ajouté au PRR afin de réduire la dépendance aux combustibles fossiles russes et d'accélérer la transition énergétique. En tenant compte de ce nouveau chapitre, l'enveloppe globale pour le PRR national a augmenté de 82,7 millions d'euros à 241,2 millions d'euros (soit environ 0,3% du produit intérieur brut (PIB)).

En juin 2025, le Luxembourg a reçu un déboursement de 57,8 millions d'euros lié à l'approbation de la deuxième demande de paiement du PRR par la Commission européenne.

L'année 2025 a été également marquée par des adaptations du PRR, destinées à mitiger le risque de non-atteinte des jalons et des cibles tels que définis dans la base légale, avant l'échéance de la FRR en août 2026.

En septembre 2025, le Luxembourg a soumis un projet de modification du PRR. Ces modifications concernaient 16 projets, dont les jalons et cibles étaient susceptibles de ne pas être atteints en raison de circonstances objectives.

Fin 2025, l'autorité de coordination constate que 47 des 53 jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante. Les travaux préparatoires relatifs à la troisième demande de paiement sont en cours. À une hauteur d'environ 92 millions d'euros, celle-ci correspond à l'enveloppe financière la plus importante pour le Luxembourg dans le cadre du PRR.

1.8. Cadre financier pluriannuel 2028-2034

L'année 2025 a été marquée par le lancement des travaux autour du CFP 2028-2034. Présentée en juillet 2025, la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2028-2034 prévoit un budget de 2 000 milliards d'euros sur sept ans, soit 1,26% du RNB de l'Union européenne, et inclut le remboursement (capital et intérêts) de l'emprunt *NextGenerationEU* à hauteur de 168 milliards d'euros, soit 0,11% du RNB de l'Union européenne. Depuis, des discussions au niveau national ont été entamées à un rythme soutenu, au niveau du format spécifique du Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE) dédié au CFP.

La Commission européenne propose de modifier en profondeur la structure du prochain CFP, autour de quatre rubriques, afin de simplifier le budget et d'en renforcer la flexibilité. La cohésion, l'agriculture et la migration seraient regroupées dans des plans nationaux et régionaux conditionnés à des jalons et cibles, complétés par des prêts et intégrant le remboursement de *NextGenerationEU*. Un Fonds de compétitivité et un instrument unique pour l'action extérieure constitueraient les deux autres piliers majeurs, tandis que la rubrique Administration resterait stable. L'ensemble s'appuie sur trois principes clés : simplification, flexibilité accrue et conditionnalité liée à l'état de droit.

Concernant le financement du CFP 2028-2034, la Commission européenne propose d'ajuster les ressources propres de l'Union européenne afin de stabiliser les contributions fondées sur le RNB, notamment en supprimant les rabais, en réduisant la retenue sur les droits de douane et en revalorisant la ressource plastique, tout en maintenant les propositions de ressources propres fondées sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM) et le SEQUE 1 (système d'échange de quotas d'émission). En complément, trois nouvelles ressources sont envisagées : CORE (contribution des grandes entreprises), TEDOR (prélèvement sur les accises sur le tabac) et une contribution sur les déchets électroniques non collectés. Les recettes annuelles devraient s'élever au total à 58 milliards d'euros par an.

Les premières discussions au Conseil, menées sous présidence danoise, ont porté sur l'architecture générale du CFP et son fonctionnement, aboutissant à une première « boîte de négociation » non chiffrée.

1.9. Mesures de simplification

La simplification du cadre réglementaire de l'Union européenne constitue aujourd'hui un levier essentiel pour renforcer durablement la compétitivité de l'Union européenne, tout en préservant ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Le renforcement de la compétitivité européenne moyennant une réduction de la charge administrative figure parmi les grandes priorités de la présidente Ursula von der Leyen et de sa Commission européenne. Sur base du rapport de Mario Draghi publié en octobre 2024, la Commission européenne a présenté fin janvier 2025 sa « boussole pour la compétitivité » qui identifie la

simplification comme un des cinq catalyseurs horizontaux¹ s'avérant essentiels pour soutenir la compétitivité de l'Union européenne. L'objectif fixé par la Commission est de réduire d'au moins 25% la charge administrative (y inclus les obligations de rapport) qui pèse sur les entreprises, et de 35% celle pour les petites et moyennes entreprises (PME), d'ici 2029.

Les efforts de simplification de la Commission européenne sont pleinement soutenus par le Conseil européen, ayant déjà demandé en octobre 2024 que des efforts supplémentaires soient consentis pour renforcer la compétitivité et la résilience économique de l'Union européenne. Des développements géoéconomiques et politiques importants sur la scène internationale ont intensifié la pression concurrentielle sur l'Union européenne, notamment en matière industrielle, commerciale et technologique.

Réunis le 3 février 2025 à Bruxelles pour une séance de réflexion informelle, les chefs d'État et de gouvernement (CEEG) ont instruit la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne d'accélérer l'exercice de simplification. Sur initiative de la présidence polonaise, le Conseil a mis en place, le 21 février 2025, un groupe de travail horizontal dédié à la simplification réglementaire (Antici sous-groupe simplification) qui a pour mission d'examiner les paquets « omnibus » présentés par la Commission européenne. Depuis le 26 février 2025, dix trains de mesure omnibus² ont été présentés par la Commission européenne, ces derniers visant à générer collectivement 11,9 milliards euros d'économies annuelles pour les entreprises.

À ce stade, deux paquets omnibus sont déjà entrés en vigueur fin 2025, à savoir les mesures de simplification du programme InvestEU (omnibus II) et la simplification de la PAC (omnibus III). L'omnibus I portant sur les exigences en matière de rapport sur la durabilité et de devoir de diligence pour les entreprises devrait entrer en vigueur d'ici le printemps 2026. Le Conseil a également adopté des mandats de négociation pour quatre autres paquets omnibus. Des négociations interinstitutionnelles sont sur le point de débiter en ce qui concerne les omnibus IV, V et VI. Les travaux du Conseil sur les quatre derniers omnibus présentés (VII, VIII, IX, X) s'intensifient sous la présidence chypriote début 2026.

À la fin de l'année 2025, la Commission européenne a annoncé que de nouveaux trains de mesures omnibus seraient présentés au premier semestre 2026. Ces futurs paquets de simplification devraient couvrir les domaines de l'énergie, de la fiscalité ainsi que les politiques en direction des citoyens.

Le Luxembourg a été activement engagé dans les travaux de simplification durant l'année 2025, en coordination avec les ministères et autorités nationales concernés, promouvant une approche pragmatique, fondée sur la subsidiarité et la proportionnalité, tout en veillant à préserver les marges de manœuvre nationales là où cela s'avère nécessaire. Dans la perspective du Conseil européen d'octobre 2025, 19 dirigeants européens, dont le Premier ministre Luc Frieden, ont appelé à accélérer la simplification des règles

¹ Les autres catalyseurs sont i) la réduction des obstacles au marché unique, ii) le financement de la compétitivité (y inclus l'union de l'épargne et des investissements), iii) la promotion des compétences et des emplois de qualité et iv) une meilleure coordination des politiques au niveau européen et au niveau national.

² Les paquets « omnibus » présentés à ce stade sont les suivants : (i) **Omnibus I** (présenté le 26 février 2025) – directive sur les obligations relatives à la publication d'information en matière de durabilité par les entreprises (« *Corporate Sustainability Reporting Directive* », ou CSRD), directive sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité (« *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* », ou CSDDD), mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (« *Carbon Border Adjustment Mechanism* », ou CBAM) ; (ii) **Omnibus II** (présenté le 26 février 2025) – Invest EU ; (iii) **Omnibus III** (présenté le 14 mai 2025) – Politique agricole commune (PAC) ; (iv) **Omnibus IV** (présenté le 21 mai 2025) – Digitalisation et numérisation, petites entreprises et entreprises à moyenne capitalisation ; (v) **Omnibus V** (présenté le 17 juin 2025) – Préparation à la défense ; (vi) **Omnibus VI** (présenté le 8 juillet 2025) – Produits chimiques ; (vii) **Omnibus VII** (présenté le 19 novembre 2025) – Numérisation ; (viii) **Omnibus VIII** (présenté le 10 décembre 2025) – Environnement ; (ix) **Omnibus IX** (présenté le 16 décembre 2025) – Automobile et ; (x) **Omnibus X** (présenté le 16 décembre 2025) – Sécurité alimentaire.

de l'Union européenne afin de soutenir la croissance économique. Cette priorité commune a été reconfirmée dans les conclusions du Conseil d'octobre 2025, soulignant l'urgence de mettre en œuvre un programme ambitieux de simplification et de meilleure réglementation.

2. Affaires étrangères

2.1. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

En 2025, la PESC de l'Union européenne a connu plusieurs développements majeurs. L'Union européenne est confrontée à une multitude de crises dans son voisinage immédiat et au-delà. Le Luxembourg s'est engagé pour que le budget de la PESC soit équilibré, garantissant une utilisation efficace afin de pouvoir répondre aux demandes et défis croissants. La demande de missions civiles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) visant à renforcer la police, l'état de droit et l'administration civile dans des contextes fragiles et conflictuels continue de croître.

2.2. Politique européenne de voisinage

2.2.1. *Partenariat oriental*

En 2025, les six pays du Partenariat oriental, dont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus (au niveau de la société civile depuis 2021), la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, continuent d'être affectés par la guerre d'agression russe en Ukraine. Ils perçoivent l'issue du conflit comme un facteur existentiel majeur qui redéfinira l'architecture de sécurité régionale et conditionnera leur capacité à s'émanciper durablement de la tutelle russe. Dans ce contexte, la proximité avec la Russie agit comme une pression permanente : au-delà de la présence de troupes d'occupation dans trois des six pays partenaires, tous doivent faire face, à des degrés divers, à une intensification des attaques hybrides, des manœuvres de déstabilisation et des campagnes de désinformation visant à entraver leur souveraineté.

Face à cette réalité géopolitique et au fait que trois des six pays sont officiellement candidats (Géorgie, Moldavie, Ukraine), le Partenariat a dû et devra continuer à s'adapter. Bien que les sommets politiques soient moins fréquents, de nombreuses réunions techniques et informelles ont eu lieu tout au long de l'année, assurant la continuité du travail de fond. Au niveau bilatéral, l'Union européenne privilégie une approche « sur-mesure ». Cela s'est traduit en 2025 par des avancées notables mais contrastées.

Bien que l'Ukraine demeure formellement membre du Partenariat oriental, ses relations avec l'Union européenne ont changé d'échelle. En 2025, le dialogue bilatéral s'inscrit dans une dynamique singulière, dominée par les impératifs de l'effort de guerre et l'accélération des négociations d'adhésion. Les échanges se concentrent désormais prioritairement sur l'alignement législatif et le décaissement de l'aide macro-financière (Facilité pour l'Ukraine), dépassant largement le cadre traditionnel du Partenariat oriental. En ce qui concerne la Géorgie, l'Union européenne a opéré une réorientation majeure face au recul démocratique. Alors que les relations continuent de se détériorer, marquées par des violences contre l'opposition et la société civile, l'adoption de lois liberticides et une rhétorique ouvertement anti-européenne, l'Union européenne a gelé le processus d'adhésion et réexaminé ses instruments d'assistance pour contourner les autorités et soutenir directement les acteurs de terrain.

En Moldavie, la poursuite des négociations d'adhésion est confortée par la victoire des pro-européens. Le pays reste pleinement engagé sur la voie de l'adhésion à la suite des législatives de septembre 2025. La présidente Maia Sandu et le PAS (Parti action et solidarité) conservent la majorité malgré une ingérence russe sans précédent, obtenant un mandat fort pour les réformes.

Pour ce qui concerne l'Arménie et l'Azerbaïdjan, l'année est marquée par la conclusion d'un nouveau partenariat stratégique avec l'Arménie en parallèle d'une reprise du dialogue avec l'Azerbaïdjan. Point d'orgue de cette dynamique : un accord de paix historique conclu à Washington le 8 août 2025 et l'annonce, début 2026, d'un accord TRIPP (*Trump Route for International Peace and Prosperity*). Si les élections arméniennes de juin 2026 restent un point de vigilance face au risque d'ingérence russe, l'adoption du nouveau programme stratégique Union européenne-Arménie et la relance des discussions sur l'accord Union européenne-Azerbaïdjan donnent une nouvelle dynamique au rôle de l'Union européenne dans le Caucase.

Le soutien à la société civile demeure un axe central de l'engagement du Partenariat oriental. Une priorité particulièrement cruciale est accordée au Bélarus, notamment aux forces démocratiques de Sviatlana Tsikhanouskaya, ainsi qu'à la société civile en Azerbaïdjan et en Géorgie, confrontée à des environnements de plus en plus hostiles.

Au niveau multilatéral, le format conserve sa pertinence pour les défis régionaux communs, culminant avec la réunion ministérielle sur la connectivité à Luxembourg le 20 octobre 2025. Cette rencontre s'est substituée cette année à la traditionnelle réunion des ministres des Affaires étrangères, en élargissant son cadre. Tout en actant la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la mer Noire, la réunion a permis de structurer les échanges selon deux perspectives complémentaires : d'une part avec les pays du Partenariat oriental, centrée sur les dynamiques régionales et la mise en œuvre du Partenariat, et d'autre part un dialogue élargi aux enjeux de connectivité transcaspienne, incluant la perspective des voisins d'Asie centrale. Cette approche a permis de réaffirmer l'importance géopolitique de la zone et d'identifier les domaines prioritaires, tels que l'accélération du « *Global Gateway* » et la sécurisation du Corridor médian.

2.2.2. Partenariat méridional

L'année 2025 s'est imposée comme un moment charnière pour le Moyen-Orient. Après plus d'un an de conflit depuis le 7 octobre 2023, elle a été marquée par la conclusion d'un accord de cessez-le-feu à Gaza, tandis qu'en Syrie le gouvernement de transition cherche à consolider sa gouvernance. Devant cette toile de fond, l'Union européenne n'est pas restée en retrait : elle a su s'appuyer sur ces avancées, certes modestes, pour contribuer à la stabilisation politique de la région, tout en œuvrant au renforcement du partenariat euro-méditerranéen et de ses relations avec plusieurs partenaires stratégiques du Moyen-Orient. Les accords d'association en vigueur avec ses dix partenaires méridionaux en constituent à la fois le socle juridique et le principal levier d'action.

Dans le prolongement d'un accord de nature similaire conclu avec l'Égypte l'année précédente, l'Union européenne a ouvert l'année par la conclusion d'un partenariat stratégique et global avec la Jordanie, le 29 janvier à Bruxelles. Celui-ci vise à soutenir la stabilité de l'un de ses principaux alliés régionaux et à lui fournir une assistance financière essentielle, alors que le pays fait face à une situation particulièrement critique et abrite un grand nombre de réfugiés en provenance des États voisins. Il va ainsi de pair avec une aide financière et un programme d'investissement d'une valeur d'environ 3 milliards d'euros pour la période 2025-2027 afin de soutenir la stabilité, le programme de réformes et la résilience économique de la Jordanie. Cette aide comprend environ 640 millions d'euros de subventions, 1,4 milliard d'euros d'investissements et 1 milliard d'euros de prêts concessionnels.

Dans le contexte controversé de la conduite des opérations militaires israéliennes à Gaza, l'Union européenne et Israël ont tenu, le 24 février 2025 à Bruxelles, leur treizième Conseil d'association. Demandée par plusieurs États membres de l'Union européenne dont le Luxembourg, pour utiliser les instruments à notre disposition pour aborder notamment la conduite des opérations militaires israéliennes à Gaza, cette réunion a permis l'ouverture d'un dialogue politique franc, centré sur le conflit à Gaza et les relations israélo-palestiniennes, les enjeux régionaux, ainsi que l'état et les perspectives des relations bilatérales entre l'Union européenne et

Israël. Face à l'aggravation de la situation humanitaire à Gaza, la Commission européenne a présenté au Conseil en septembre 2025 un ensemble de mesures à l'encontre d'Israël. Ces propositions portaient notamment la suspension partielle des avantages commerciaux prévus par l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël et la suspension de la participation d'Israël au programme Horizon Europe. Or, ces mesures n'ont jamais été adoptées en raison de profondes divergences entre États membres et du besoin d'une majorité qualifiée pour leur adoption.

En 2025, le Conseil a adopté de nouvelles conclusions sur la Syrie, réaffirmant son engagement en faveur d'une transition politique inclusive à la suite de la chute du régime de Bachar el-Assad en décembre 2024. Une évolution majeure de la politique européenne à l'égard de la Syrie a porté sur la levée progressive des sanctions économiques. Après une première suspension de certaines mesures en février 2025, le Conseil a pris, en mai 2025, la décision politique de lever l'ensemble des sanctions économiques imposées à la Syrie depuis plus d'une décennie, tout en maintenant celles fondées sur des motifs de sécurité ou liées à la responsabilité du régime d'el-Assad pour les violations graves des droits humains. Ces évolutions marquent une étape significative dans l'engagement de l'Union européenne à soutenir la transition, la stabilisation et le redressement économique de la Syrie, dans un cadre néanmoins strictement conditionné aux progrès politiques et au respect des droits fondamentaux.

Sur le plan institutionnel, l'événement régional le plus significatif a été la cinquième réunion ministérielle de l'Union européenne avec le Voisinage méridional, tenue le 14 juillet 2025 à Bruxelles, qui a permis d'échanger sur les principales priorités régionales et la préparation d'un nouveau document-cadre visant à insuffler un nouvel élan au partenariat euro-méditerranéen sous la forme d'un pacte entre l'Union européenne et ses voisins méridionaux.

Un développement majeur de l'année fut ainsi la présentation, le 16 octobre 2025, de ce « Pacte pour la Méditerranée », une nouvelle stratégie de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) visant à renforcer la coopération régionale autour de trois axes : les personnes (éducation, jeunesse, mobilité), l'économie (transition propre, investissements, commerce, connectivité) et la sécurité et la gestion des migrations (préparation aux crises, gestion intégrée des frontières). Ce pacte, élaboré après une année de consultations approfondies avec l'ensemble des dix pays du voisinage sud, s'inscrit dans la continuité du processus de Barcelone et des accords d'association existants, tout en ayant pour ambition de renouveler l'approche partenariale de l'Union européenne. Le Conseil a clarifié sa position sur le pacte via l'adoption de conclusions du Conseil à l'occasion du Conseil des affaires étrangères (CAE) du 20 novembre 2025. Le pacte a été officiellement lancé le 28 novembre 2025 à Barcelone, à l'occasion d'une réunion ministérielle, témoignant de la volonté de l'Union européenne de renouveler et consolider ses relations avec ses voisins du sud.

Le 15 décembre, l'Union européenne a également tenu son neuvième Conseil d'association avec le Liban, tandis que celui prévu avec la Tunisie pour le 28 octobre a dû être reporté sur demande tunisienne, prétendument afin de permettre une meilleure préparation, reflétant ainsi les relations toujours difficiles avec le pays, malgré le mémorandum d'entente et le programme d'aide financière signés en 2023.

On peut dès lors considérer que l'année 2025 a constitué une étape déterminante dans les efforts de stabilisation et de résolution potentielle des conflits dans le voisinage méridional de l'Union européenne. Elle a été marquée par un engagement renouvelé de l'Union européenne envers une région dont l'importance stratégique est officiellement reconnue par le nouveau Pacte pour la Méditerranée. Pour le Luxembourg, pays engagé de longue date dans la politique européenne de voisinage, l'année 2025 a confirmé l'importance d'une région méditerranéenne stable et prospère pour la sécurité et la cohésion de l'ensemble de l'Union européenne.

2.3. Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Pendant l'année 2025, les États membres ont échangé régulièrement sur l'avenir des missions et opérations militaires de la PSDC. 18 missions et opérations civiles et militaires sont en cours en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Le Luxembourg participe ou contribue à six missions et opérations (civiles et militaires confondues).

Le Luxembourg poursuit sa participation à la mission d'assistance militaire en soutien de l'Ukraine avec un sous-officier détaché au commandement « *Specialized Training Command* » en Allemagne. La contribution luxembourgeoise comprend également une présence ponctuelle d'un maximum de cinq membres de l'Armée pour assurer la formation spécialisée (déminage, support médical, cyber, instruction de base) de militaires ukrainiens sur le sol européen. Le Luxembourg continue également à contribuer à la mission d'assistance militaire de l'Union européenne au Mozambique (*European Union Training Mission Mozambique*, ou EUTM Mozambique), avec des capacités de communication satellitaires et à l'opération Irini des forces navales de l'Union européenne en Méditerranée (*European Union Naval Force Mediterranean Irini*, ou EUNAVFOR MED Irini), via la mise à disposition d'heures de vol de deux avions de reconnaissance.

Le Luxembourg a poursuivi son engagement au sein des missions de l'Union européenne dans le cadre de la PSDC civile à travers le déploiement de ses experts.

Au cours de l'année 2025, deux membres de la Police grand-ducale ont terminé leurs déploiements respectifs au sein des missions de PSDC : Un premier était « *monitoring team leader* » dans la mission civile de l'Union européenne en Arménie (*European Union Mission Armenia*, ou EUMA) depuis mars 2023. Le second était, depuis mai 2023, « *monitor* » au sein de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (*European Union Monitoring Mission*, ou EUMM). En 2025, deux autres membres de la Police grand-ducale ont commencé leurs déploiements : un responsable exécutif au siège de la mission EUMM et un « *monitor* » au sein de l'EUMA.

La mise en œuvre du Pacte civil en matière de PSDC 2023-2027, adopté le 22 mai 2023, s'est poursuivie en 2025, afin de renforcer l'efficacité des missions civiles en améliorant leur capacité d'adaptation et de réactivité. Ce pacte vise à renforcer l'efficacité, l'impact, la flexibilité et la solidité des missions civiles de la PSDC. Il permet à l'Union européenne de répondre plus efficacement aux défis de sécurité actuels et futurs, en particulier dans un contexte géopolitique marqué par des tensions croissantes.

Le Luxembourg a poursuivi la mise en œuvre du plan national de mise en œuvre (*National Implementation Plan*, dit NIP) du Pacte civil PSDC, adopté par le Conseil de gouvernement le 4 mars 2024. Il met l'accent sur l'élargissement du « *pool* » d'experts, notamment des experts féminins, à travers des détachements par la Police et d'autres acteurs intéressés. Comme la plupart des États membres de l'Union européenne, le Luxembourg est confronté à la difficulté de recruter des experts civils qualifiés pour ces missions.

C'est pourquoi, depuis le 1^{er} janvier 2025, le Luxembourg est membre du Centre européen d'excellence pour la gestion civile des crises (CoE), afin de pouvoir bénéficier de l'expertise et du soutien du CoE quant à la mise en œuvre du NIP. Le Luxembourg a exploré d'autres voies cherchant à promouvoir le déploiement au sein de missions civiles en 2025 comme par la participation au programme pilote de jeunes experts professionnels au sein des missions PSDC civiles. Ainsi, en novembre 2025, le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur (MAE) a déployé, pour la première fois, une personne du ministère au sein d'une mission PSDC, la mission « état de droit » au Kosovo (EULEX Kosovo).

Le 10 avril 2025, le Luxembourg a participé à la 2^e Conférence annuelle sur les capacités civiles (ACCC), organisée par le Service européen pour l'action extérieure en collaboration avec la présidence polonaise, un nouveau format convenu dans le Pacte civil de la PSDC.

Le Luxembourg a également participé à la 7^e Conférence annuelle d'examen (ARC), la troisième dans le cadre du pacte civil de la PSDC 2023-2027, organisée par le Service européen pour l'action extérieure en collaboration avec la présidence danoise. L'ARC a examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Pacte, qui est actuellement sur la bonne voie.

2.4. Politique commerciale commune

Dans un contexte géoéconomique compliqué, marqué entre autres par une montée des pratiques commerciales déloyales et des tendances protectionnistes, le Luxembourg – en tant que pays ouvert tourné résolument vers l'international – a soutenu les efforts accélérés de l'Union européenne pour diversifier ses relations commerciales, réduire ses dépendances et renforcer sa résilience économique à travers une politique commerciale commune ancrée dans l'ordre commercial fondé sur des règles.

2.4.1. Groupe de travail « Questions commerciales »

Filtrage des investissements directs étrangers

Le 11 décembre 2025, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique concernant la refonte du règlement (UE) 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne. Le cadre révisé a pour objectif de renforcer la capacité de l'Union à identifier, évaluer et atténuer les risques que certains investissements étrangers peuvent présenter pour la sécurité ou l'ordre public. Le Luxembourg a soutenu que la compétitivité et la résilience de l'Union européenne reposent sur le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en appelant à un juste équilibre entre la protection de la sécurité et de l'ordre public et le maintien de l'ouverture économique de l'Union européenne.

Nouvelles mesures visant à protéger la sidérurgie de l'Union européenne contre la surcapacité mondiale

À la suite de la proposition de règlement de la Commission européenne visant à remédier aux effets commerciaux négatifs de la surcapacité mondiale sur le marché de l'acier de l'Union européenne, le Conseil a adopté, le 12 décembre 2025, son mandat de négociation avec le Parlement européen. Le Luxembourg a soutenu le maintien d'un niveau élevé de protection pour l'industrie sidérurgique européenne tenant compte de l'importance du secteur pour l'économie et la sécurité de l'Union européenne. Les négociations devraient aboutir au cours du premier semestre 2026, considérant que le futur règlement est destiné à remplacer la mesure de sauvegarde actuellement en vigueur avant son expiration le 30 juin 2026.

2.4.2. Négociations commerciales

Accord commercial avec les États-Unis

Depuis le 1^{er} février 2025, les États-Unis ont introduit des mesures tarifaires fondées sur un principe de « réciprocité », modifiant leurs règles commerciales. En réaction, l'Union européenne a préparé des mesures de rééquilibrage portant sur des importations américaines pouvant atteindre 93 milliards d'euros. En juillet 2025, l'Union européenne et les États-Unis ont conclu un accord sur les droits de douane et le commerce, conduisant l'Union européenne à suspendre l'application de ces mesures. Sur cette base, une déclaration commune publiée en août 2025 a établi un accord cadre destiné à stabiliser les relations commerciales transatlantiques.

Le Luxembourg a constamment soutenu une position européenne unifiée durant ces discussions. Bien que les procédures européennes visant à mettre en œuvre l'accord cadre soient toujours en cours et se poursuivront en 2026, certains points restent à négocier, notamment les droits de douane américains de 50% sur les exportations européennes d'acier, d'aluminium et de cuivre, des produits stratégiques pour le Luxembourg.

Accord de libre-échange avec l'Indonésie

Lancées en 2016, les négociations en vue d'un accord de libre-échange avec l'Indonésie ont été clôturées en date du 23 septembre 2025. Furent finalisés, dans ce contexte, deux textes, à savoir un accord de partenariat économique global et un accord de protection des investissements. Les procédures au niveau de l'Union européenne en vue de la signature des deux textes susmentionnés se poursuivront en 2026.

Accord global modernisé avec le Mexique

Lancées en mai 2016, les négociations en vue d'un accord global modernisé entre l'Union européenne et le Mexique ont été clôturées le 17 janvier 2025. L'accord comprend deux instruments, à savoir l'accord global modernisé et un accord commercial intérimaire. Les procédures au niveau de l'Union européenne en vue de la signature des deux instruments susmentionnés se poursuivront en 2026.

Accord commercial avec le Mercosur

Après la conclusion des négociations en décembre 2024, les procédures au niveau de l'Union européenne en vue de la signature de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Marché commun du Sud (Mercosur), qui inclut le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, ont avancé mais n'ont pas pu être finalisées en 2025. L'accord avec le Mercosur est composé de deux instruments, à savoir un accord de partenariat, qui comporte entre autres un chapitre consacré au commerce et au développement durable, et un accord intérimaire sur le commerce. Le Luxembourg s'est engagé en faveur de l'adoption d'un règlement au niveau de l'Union européenne définissant les critères d'activation de la clause de sauvegarde qui figure dans l'accord. Les procédures au niveau de l'Union européenne en vue d'une signature de l'accord se poursuivront en 2026.

Accord de libre-échange avec l'Inde

Relancées en juin 2022, les négociations avec l'Inde en vue d'un accord de libre-échange ont avancé à un rythme accéléré mais n'ont pas pu être finalisées en 2025. Les travaux en vue d'une conclusion des négociations se poursuivront en 2026.

Accord de libre-échange avec les Émirats arabes unis

Le 28 mai 2025, l'Union européenne et les Émirats arabes unis ont officiellement lancé des négociations en vue d'un accord de libre-échange, posant ainsi les jalons pour la conclusion du premier accord commercial global de l'Union européenne dans la région du Golfe. Les négociations se poursuivront en 2026.

Accords de libre-échange avec la Thaïlande, les Philippines et la Malaisie

Les négociations en vue d'accords de libre-échange avec trois pays de l'Asie du Sud-Est, à savoir la Thaïlande (négociations relancées en 2023), les Philippines (négociations relancées en 2024) et la Malaisie (négociations relancées en 2025) ont avancé en 2025 et se poursuivront en 2026.

Accords de commerce numérique avec Singapour et la République de Corée

Après la conclusion des négociations en juillet 2024, l'accord numérique entre l'Union européenne et Singapour, qui a pour objectif d'établir des règles contraignantes au sujet du commerce numérique, des données et des technologies numériques, a été signé en date du 7 mai 2025. L'accord entrera en vigueur le 1^{er} février 2026.

Lancées en 2023, les négociations en vue d'un accord numérique entre l'Union européenne et la République de Corée ont été clôturées le 10 mars 2025. Les procédures au niveau de l'Union européenne en vue de la signature de l'accord se poursuivront en 2026.

Accord sur la facilitation des investissements durables avec l'Équateur

En novembre 2025, l'Union européenne a entamé des négociations avec l'Équateur en vue d'un accord sur la facilitation des investissements durables. Ces négociations se poursuivront en 2026.

2.4.3. Mesures de défense commerciale

La politique commerciale de l'Union européenne vise à renforcer sa compétitivité sur les marchés internationaux, tout en maintenant son engagement envers une économie ouverte. Toutefois, cette ouverture nécessite un cadre de règles équitables, telles que définies au niveau multilatéral, notamment par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Pour préserver ces conditions de concurrence équitable, l'Union européenne agit contre les pratiques déloyales susceptibles de perturber le commerce international ainsi que le marché intérieur. Les instruments de défense commerciale jouent un rôle central à cet égard, permettant de corriger les distorsions et de garantir un commerce réellement fondé sur des règles. L'augmentation du nombre d'enquêtes témoigne d'ailleurs de tensions croissantes dans l'économie mondiale.

Le Luxembourg soutient l'action de l'Union européenne en faveur d'un cadre concurrentiel juste et conforme aux règles internationales. En tant que petite économie ouverte, une importance stratégique est accordée au bon fonctionnement du marché intérieur, essentiel à sa prospérité. Le gouvernement reste par ailleurs attentif aux évolutions du commerce mondial et déterminé à protéger les entreprises nationales contre la concurrence déloyale tout en préservant nos intérêts stratégiques.

2.4.4. Minerais de conflit

Conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil relatif aux obligations de diligence raisonnable dans la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or provenant de zones de conflit ou à haut risque, et à la loi du 26 juillet 2023 assurant sa mise en œuvre au Luxembourg, le MAE, en tant qu'autorité compétente, a poursuivi en 2025 la réalisation des contrôles a posteriori.

Par ailleurs, le MAE a continué à participer aux réunions du groupe d'experts de la Commission européenne consacré aux minerais de conflit.

2.5. Mise en œuvre de mesures restrictives

En 2025, le MAE a poursuivi son rôle de coordination nationale de la mise en œuvre des sanctions internationales, en étroite coopération avec les autorités nationales compétentes, et notamment avec l'Office de contrôle des exportations, importations et du transit (OCEIT), ainsi qu'avec le ministère des Finances.

Le MAE a continué à accompagner les opérateurs économiques luxembourgeois dans l'application correcte des mesures en vigueur, notamment à travers ses échanges directs avec le secteur privé et sa collaboration avec la Chambre de commerce dans le cadre du *helpdesk* « Russie ».

Au niveau européen, le MAE a maintenu une participation active aux travaux des groupes de travail de la Commission européenne et du Conseil chargés des questions de mise en œuvre des mesures restrictives et de lutte contre le contournement. Ces échanges ont contribué à renforcer la cohérence et l'uniformité de l'application des régimes de sanctions de l'Union européenne.

Dans un contexte où les sanctions à l'encontre de la Russie s'inscrivent désormais dans la durée, le MAE a continué à promouvoir une approche fondée sur la clarté juridique pour les opérateurs économiques et sur une vigilance soutenue face aux risques persistants de contournement.

2.6. Coopération au développement et aide humanitaire

L'agenda 2025 de l'Union européenne en matière de coopération au développement s'est inscrit dans un contexte international en mutation, marqué par des besoins croissants et des dynamiques géopolitiques en évolution.

Le gel de l'aide internationale des États-Unis et ses répercussions ont largement été thématiques, en évaluant les secteurs nécessitant une attention accrue de la part de l'Union européenne pour minimiser les impacts délétères. Dans ce contexte, le domaine de la santé mondiale a été particulièrement mis en avant par le Luxembourg, ainsi que l'importance de financements flexibles et prévisibles des agences onusiennes, en particulier à travers le maintien d'un niveau suffisant de ressources ordinaires.

La présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre de 2025, a fait de la résilience des pays partenaires face aux crises émergentes sa priorité. Lancée lors de la réunion informelle des ministres du Développement en février 2025 à Varsovie, la thématique a fait l'objet de conclusions du Conseil appelant à renforcer une approche intégrée, sur base du nexus humanitaire – développement – paix, et soulignant la nécessité de mobiliser une large gamme de financements innovants, publics et privés. L'occasion pour le Luxembourg de rappeler la centralité des mécanismes d'alerte précoce et de prévention des conflits, en s'assurant d'une approche fondée sur les connaissances et les initiatives locales existantes.

En mai 2025 s'est tenu le CAE dans sa formation « développement », consacré principalement au financement du développement en préparation de la quatrième conférence internationale sur le financement du développement (FfD4), qui s'est tenue à Séville. Les conclusions du Conseil adoptées à cette occasion soulignent la nécessité d'engager une réforme des institutions financières internationales afin de renforcer leur efficacité et leur capacité d'action. De concert avec neuf autres États membres, le Luxembourg a présenté un « *non-paper* » définissant les principes directeurs d'une politique ambitieuse et cohérente de développement et de partenariats internationaux de l'Union européenne post-2027, y inclus le maintien d'un niveau suffisant d'aide publique au développement comme pierre angulaire d'une action européenne efficace.

Dans un souci de simplification, la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne a proposé pour la première fois un ensemble unique de conclusions du Conseil (« Promotion de partenariats mutuellement bénéfiques grâce à un meilleur financement, à l'égalité de genre, à la santé mondiale et au commerce »), couvrant le rapport annuel sur les objectifs de l'Union européenne en matière d'aide au développement, un rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur l'aide pour le commerce, ainsi que l'évaluation du troisième plan d'action sur l'égalité des genres (GAP III) de l'Union européenne. Ces conclusions comprennent des orientations politiques pour le futur GAP IV, pour lesquelles le Luxembourg a activement plaidé en faveur d'un langage ambitieux en matière d'égalité des genres et de la santé et des droits sexuels et reproductifs.

Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie « *Global Gateway* » a constitué une autre priorité européenne. Au fil de l'année, le Luxembourg a poursuivi son soutien à la stratégie « *Global Gateway* », en plaidant pour une approche pragmatique, ancrée dans les besoins des populations locales et la réalité politico-économique des pays partenaires, tout en soulignant l'importance d'une implication accrue du secteur privé européen et local. Avec seize autres États membres, le Luxembourg a été à l'initiative d'une lettre adressée au Commissaire Síkela, mettant en avant le rôle essentiel des PME dans l'offre européenne et proposant des mesures concrètes pour lever les obstacles administratifs et financiers freinant leur pleine participation à la stratégie « *Global Gateway* ».

Par ailleurs, le Luxembourg a participé au forum « *Global Gateway* », qui s'est tenu en octobre 2025, avec une délégation conduite par le Premier ministre Luc Frieden. Dans son discours, le Premier ministre a mis en avant la confiance, l'unité et une coopération sur un pied d'égalité comme piliers fondamentaux pour accélérer les investissements durables. Il a également souligné l'importance d'intégrer pleinement les PME dans la mise

en œuvre des projets « *Global Gateway* » et a réaffirmé l'engagement continu du Luxembourg dans les domaines relevant de son expertise reconnue.

Sous présidence danoise, il a été décidé de ne pas sélectionner de nouveaux projets phares du « *Global Gateway* » en 2025, la priorité étant donnée à la rationalisation de la liste existante. Le projet bilatéral luxembourgeois « *Skills for Tourism, Agriculture and Forestry (STAF)* » au Laos, cofinancé par l'Union européenne et la Suisse, y demeure.

Enfin, le lancement des négociations de l'instrument « *Global Europe* », principal outil de financement de la politique étrangère de l'Union européenne pour le CFP 2028-2034 et successeur de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI), a mobilisé toute l'attention au dernier semestre. Dans ce cadre, de nombreux échanges ont été menés avec des représentants de la société civile et des hauts fonctionnaires.

Du point de vue humanitaire, l'année 2025 a débuté de manière particulièrement turbulente. Le gel du financement de l'aide au développement à l'étranger par les États-Unis, ainsi que les réductions budgétaires dans plusieurs pays européens, ont profondément secoué la communauté humanitaire, qui n'a pu répondre qu'à 38% des besoins identifiés, ceux-ci ayant été hyper-priorisés afin de concentrer les ressources sur les situations les plus critiques. Face à des besoins humanitaires croissants et à des budgets en recul, la communauté humanitaire a amorcé un véritable « *humanitarian reset* », visant à améliorer l'efficacité, la responsabilité et l'impact des interventions, tout en renforçant le rôle des communautés affectées dans la définition des réponses. L'Union européenne suit ce processus de près depuis ses débuts et participe activement aux efforts globaux de réinitialisation. Dans ce cadre, le Luxembourg et l'Estonie ont conjointement pris en charge la coordination des aspects numériques et des données liés au reset.

L'année 2025 a également été marquée par un mépris total du droit international humanitaire, une crise mondiale de la faim aggravée, une instabilité économique, des chocs climatiques récurrents et une montée des tensions géopolitiques. C'est dans ce contexte de besoins croissants, de réalités géopolitiques en mutation et de rétrécissement de l'espace humanitaire que s'est tenue la quatrième édition du Forum humanitaire européen, en présence du ministre de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire, Xavier Bettel. Le Luxembourg, attaché au maintien d'un objectif d'aide publique au développement (APD) équivalent à 1% du RNB, a réaffirmé son engagement à consacrer 15% de cette APD aux opérations humanitaires. Cet engagement est d'autant plus fort dans un contexte marqué par le revirement des États-Unis en matière d'assistance étrangère et par les réductions annoncées des budgets d'aide extérieure d'autres pays européens. Malgré ces coupes budgétaires, l'Union européenne représente désormais le principal donateur humanitaire, un statut qui implique à la fois *leadership* et responsabilité.

Comme la plupart des États membres de l'Union européenne, le Luxembourg a poursuivi son engagement face aux crises humanitaires majeures à Gaza et en Ukraine, tout en restant attentif à d'autres situations prolongées et alarmantes, telles que celles au Soudan, au Sahel, en Syrie et en République démocratique du Congo.

3. Affaires économiques et financières

3.1. Union économique et monétaire

3.1.1. Rapport annuel d'avancement (RAA)

Dans le cadre du nouveau dispositif de gouvernance économique européenne, chaque État membre est tenu de transmettre annuellement à la Commission européenne un rapport d'avancement annuel (RAA). Ce rapport constitue l'instrument central de suivi *ex post* de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel à

moyen terme (PBS), soumis pour la première fois par le Luxembourg en octobre 2024. Conformément au règlement européen, l'évaluation de la conformité budgétaire repose désormais sur un indicateur opérationnel unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes (DPN).

Le Luxembourg a transmis son premier RAA en avril 2025. Sur le plan budgétaire, le rapport a analysé l'évolution des DPN en 2024 et en 2025 au regard de la trajectoire approuvée par le Conseil de l'Union européenne, en s'appuyant notamment sur les données issues de la notification EDP (*Excessive Deficit Procedure*) et des comptes nationaux. Il a mis en évidence que le Luxembourg respectait la trajectoire fixée pour l'année 2024.

Au-delà du volet budgétaire, le RAA a présenté un état des lieux détaillé de la mise en œuvre des réformes et investissements du PBS, structurés autour des priorités communes de l'Union européenne, telles que la compétitivité, la transition écologique et numérique, la résilience sociale et économique ainsi que le renforcement des capacités de défense. Ce suivi a été réalisé en étroite collaboration avec les ministères concernés et s'inscrit dans une logique de cohérence entre le cadre budgétaire national, le Semestre européen et les priorités stratégiques de l'Union européenne.

3.1.2. Approfondissement de l'union économique et monétaire – Mécanisme européen de stabilité (MES)
En 2025, le Conseil des gouverneurs du Mécanisme européen de stabilité (MES) a poursuivi ses discussions sur les possibilités d'élargir les missions du MES, dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité révisé du MES, une fois que celui-ci aura été ratifié par l'ensemble des États membres.

Le 11 décembre 2025, le Conseil des gouverneurs du MES a également approuvé la demande d'adhésion de la Bulgarie à l'institution en tant que 21^e membre en 2026. Dans la continuité des années précédentes, des échanges réguliers ont eu lieu au cours de l'année 2025 entre les autorités luxembourgeoises et les équipes du MES en vue de la construction du nouveau siège au Luxembourg.

3.1.3. Union bancaire
Dans le contexte de l'Union bancaire et en ligne avec la déclaration de l'Eurogroupe du 16 juin 2022, la Commission européenne a publié, en date du 18 avril 2023, une proposition législative visant à renforcer la boîte à outils existante en matière de gestion de crises bancaires et à minimiser le recours à l'argent public dans le cadre d'une défaillance bancaire (proposition « *crisis management and deposit insurance* », ou CMDI). Il s'agit plus particulièrement d'améliorer les outils de crise utilisés pour gérer des faillites de banques de taille moyenne et à doter les autorités d'outils de résolution plus efficaces pour que les déposants puissent continuer à accéder à leurs comptes en cas de faillite bancaire.

En juin 2025, le Conseil et le Parlement européen ont su parvenir à un accord politique sur la proposition CMDI, dont la publication au Journal officiel de l'Union européenne devrait intervenir au cours du 1^{er} semestre 2026.

Tout au long des négociations, le Luxembourg a mis un accent particulier sur la nécessité de renforcer le régime de résolution des banques, et la nécessité de s'assurer que les stratégies de résolution reflètent de manière appropriée les risques que la défaillance d'une banque, y compris de taille moyenne, peut faire peser sur le système bancaire national ou européen. Afin d'assurer la protection des déposants, le maintien de dispositifs de financement solides reste de mise.

Toute discussion future concernant l'achèvement de l'Union bancaire devra continuer à s'inscrire dans une logique de protection des déposants et de maintien de la stabilité financière dans tous les États membres. Dans cette optique, le Luxembourg insiste à ce que les exigences prudentielles restent applicables au niveau des filiales des groupes bancaires et exige que l'introduction d'un système européen de garantie des dépôts

(« *European Deposit Insurance Scheme* », ou EDIS) assure au moins le même niveau de protection des dépôts que les systèmes nationaux actuellement en place.

3.2. Questions fiscales

3.2.1. Fiscalité directe

Directive Unshell

Le 22 décembre 2021, la Commission européenne avait présenté la proposition de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales dite directive « *Unshell* » (*Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes*).

L'objectif de la proposition est d'empêcher l'évasion et la fraude fiscale résultant d'agissements d'entreprises sans substance minimale établies dans les États membres. Plus particulièrement, la proposition vise à lutter contre l'utilisation abusive d'entités écrans et à faire en sorte que de telles sociétés écrans, qui n'exercent pas d'activité économique ou n'exercent qu'une activité économique minimale dans l'Union européenne, ne puissent pas bénéficier d'avantages fiscaux indus.

En 2025, les travaux relatifs à la proposition de directive *Unshell* ont connu une évolution importante sous les présidences polonaise et danoise. Sous la présidence polonaise, les discussions menées ont fait apparaître certaines réserves des États membres quant à la proposition. Il a été relevé que les objectifs d'*Unshell* recoupaient largement ceux d'autres instruments existants, en particulier la directive DAC 6 (directive sur la coopération administrative), créant un risque de doubles obligations déclaratives, de charges administratives accrues et de coûts de mise en œuvre disproportionnés pour les entreprises et les administrations.

À la lumière des conclusions du Conseil sur la simplification, adoptées le 11 mars 2025, une large majorité de délégations a pu accepter, au terme des travaux du premier semestre 2025, la suspension de l'analyse de la proposition au niveau du Conseil dans l'attente de travaux au niveau de la Commission européenne.

Cette orientation a été confirmée sous la présidence danoise. Le Conseil a rattaché *Unshell* à l'exercice horizontal de simplification et pris acte de l'intention de la Commission européenne, annoncée à l'automne 2025, de retirer formellement la proposition. Par ailleurs, la Commission européenne a indiqué que les enjeux liés aux entités écrans devraient être réexaminés à partir de 2026 dans le cadre d'une refonte de la DAC, au moyen de mécanismes d'échange d'informations plus ciblés et proportionnés.

BEFIT

Le 12 septembre 2023, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition législative de directive relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe, dite « BEFIT » (*Business in Europe : Framework for Income Taxation*). La proposition de directive BEFIT vise à élaborer un cadre commun pour l'imposition des revenus des sociétés pour les grands groupes d'entreprises multinationales au sein de l'Union européenne. Elle a entraîné le retrait des propositions relatives à l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS) et à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui étaient en discussion au Conseil depuis 2016 et dont l'examen avait été suspendu en raison des négociations au sein du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) sur la réforme reposant sur les deux piliers.

Sous la présidence polonaise, les travaux relatifs à la proposition BEFIT ont été limités, le Conseil ayant décidé de concentrer ses efforts sur d'autres priorités législatives en matière fiscale au cours du premier semestre 2025. Dans ce contexte, le dossier BEFIT n'a pas fait l'objet de nouvelles avancées substantielles, plusieurs États membres ayant réitéré leurs réserves de principe quant à la proposition, notamment en raison de préoccupations fondamentales liées à la répartition des compétences fiscales, à la complexité du cadre

proposé et à son interaction avec les règles récemment adoptées du Pilier 2 en matière d'imposition minimale effective.

Cette approche a été maintenue sous la présidence danoise au second semestre 2025. Le Conseil a pris acte du fait que toute reprise plus substantielle des travaux sur BEFIT nécessiterait, à l'avenir, une clarification préalable des choix politiques et techniques sous-jacents à la proposition.

Directive relative aux prix de transfert

Les discussions ont également porté sur la proposition de directive relative aux prix de transfert. Cette proposition de directive vise essentiellement à intégrer dans le droit de l'Union européenne les règles et principes essentiels en matière de prix de transfert qui sont arrêtés dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et crée également la possibilité d'établir, au sein de l'Union européenne, des règles communes contraignantes sur la manière dont le principe de pleine concurrence devrait être appliqué à des transactions spécifiques.

Sous la présidence polonaise, les discussions ont confirmé l'absence de soutien suffisant parmi les États membres pour poursuivre les travaux sur la base du texte de la Commission européenne, en raison de préoccupations de principe liées à la compétence fiscale nationale. Une large majorité de délégations a estimé qu'aucune avancée substantielle n'était envisageable en l'état, tout en réaffirmant son soutien à l'objectif général de réduction de la complexité et des charges administratives en matière de prix de transfert. En parallèle, la présidence polonaise a poursuivi les travaux exploratoires relatifs à la mise en place éventuelle d'une plateforme non contraignante en matière de prix de transfert, fondée sur des solutions consensuelles et alignées sur le cadre de l'OCDE.

Cette approche a été maintenue sous la présidence danoise. Le Conseil a pris acte de divergences persistantes entre les États membres quant aux paramètres fondamentaux d'une telle plateforme, notamment en ce qui concerne son mandat, sa structure et la nature de ses résultats, empêchant toute décision formelle à ce stade.

DAC9

Le 28 octobre 2024, la Commission européenne a présenté une proposition de directive (DAC9) modifiant la DAC 2011/16/UE en matière fiscale. Cette proposition met en œuvre l'article 44 de la directive dite « Pilier 2 » relative à l'imposition minimale effective, prévoyant le premier *reporting* sur l'impôt complémentaire des grands groupes multinationaux et nationaux d'ici le 30 juin 2026.

En 2025, sous la présidence polonaise, la proposition de directive DAC9 a été discutée de manière prioritaire, compte tenu de son rôle central dans l'opérationnalisation de la mise en œuvre des règles du Pilier 2 au niveau de l'Union européenne. Ces travaux ont permis de dégager un consensus sur l'architecture générale du dispositif de déclaration et d'échange, en particulier sur le contenu et le format standardisé de la déclaration d'information relative à l'impôt complémentaire (*Top-up Tax Information Return – TTIR*). Ces travaux ont abouti à un accord politique au sein du Conseil ECOFIN (affaires économiques et financières) lors de sa réunion du 11 mars 2025, ouvrant la voie à l'adoption formelle de la directive.

La directive DAC9 a été formellement adoptée par le Conseil le 14 avril 2025, avant sa publication au Journal officiel le 6 mai 2025. Cette directive a été transposée en droit luxembourgeois à travers la loi du 19 décembre 2025 relative à l'échange automatique des déclarations d'information pour l'impôt complémentaire.

Tax Decluttering and Simplification

En 2025, la question du « *decluttering* » et de la simplification de la législation fiscale, en particulier sur les DAC, a occupé une place centrale dans les travaux du Conseil, dans le contexte plus large du renforcement de la compétitivité de l'Union européenne et de la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises et les administrations fiscales.

Sous la présidence polonaise, cette thématique a été structurée autour de l'adoption de conclusions du Conseil visant à définir une approche horizontale en matière de simplification et de rationalisation de l'acquis fiscal de l'Union européenne. Ces conclusions, adoptées par le Conseil ECOFIN le 11 mars 2025, ont mis en avant la nécessité de réduire les obligations déclaratives multiples, d'éviter les chevauchements entre instruments législatifs existants et futurs, d'accroître la clarté des règles fiscales et de rationaliser leur mise en œuvre.

Cette orientation a été poursuivie et renforcée sous la présidence danoise au second semestre 2025. Le Conseil a assuré le suivi de la mise en œuvre de l'agenda de simplification, en inscrivant régulièrement cette thématique à l'ordre du jour des travaux du Conseil et en invitant la Commission européenne à informer les États membres de l'état d'avancement de ses initiatives en la matière. Un large consensus politique s'est dégagé parmi les États membres quant à la nécessité d'obtenir des avancées tangibles en matière de simplification, de sorte que les échanges techniques dans ce domaine ont été continués au niveau de multiples réunions d'experts entre la Commission européenne et les États membres au cours de l'année 2025. Sur base de ces travaux techniques, il est attendu que des premières propositions législatives formelles seront présentées au premier semestre 2026.

Organisation des Nations Unies (ONU)

La résolution 77/244 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée en décembre 2022, a lancé un processus pour renforcer la coopération fiscale internationale, avec la création d'un Comité *ad hoc* chargé de rédiger les termes de référence (ToR) pour une Convention-cadre de l'ONU sur la coopération fiscale.

En 2025, les premières réunions substantielles de l'INC (*Intergovernmental Negotiation Committee*) se sont tenues à New York du 3 au 6 février 2025, marquant l'ouverture officielle des négociations sur la future Convention-cadre. Les discussions au Conseil de l'Union européenne dans ce contexte ont mis l'accent sur la nécessité de préserver les acquis existants en matière de coopération fiscale internationale, en particulier les travaux menés dans le cadre de l'OCDE/G20, et d'éviter la création de normes parallèles ou redondantes susceptibles d'accroître la complexité du paysage fiscal international.

Cette approche a été maintenue au second semestre 2025 au niveau du Conseil, alors que les négociations onusiennes se sont poursuivies, notamment lors de sessions supplémentaires de l'INC tenues à New York du 4 au 15 août 2025 et à Nairobi du 10 au 19 novembre 2025. Les débats ont porté sur l'identification des éléments clés de la future Convention-cadre, y compris la répartition des droits d'imposition, la fiscalité des services transfrontières et les mécanismes de prévention et de règlement des différends.

Code de conduite

Le Groupe « code de conduite » a poursuivi ses travaux conformément à son mandat. Les travaux ont notamment porté sur la poursuite du suivi des engagements pris par les juridictions inscrites sur la liste de l'Union européenne des juridictions non coopératives, aboutissant à une mise à jour de la liste en février et octobre 2025. Le groupe a continué à assurer un dialogue étroit avec les juridictions concernées afin de garantir la mise en œuvre effective et dans les délais des réformes attendues. Par ailleurs, les discussions se sont poursuivies sur l'application cohérente des critères de *listing* existants, en particulier en matière de transparence fiscale et de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, ainsi que sur le suivi des régimes fiscaux préférentiels au sein de l'Union européenne.

Les travaux ont également porté sur le suivi des critères de transparence fiscale, y compris dans le contexte des évolutions au sein du Forum mondial. En parallèle, les discussions se sont poursuivies sur des pistes d'évolution du cadre existant, notamment en ce qui concerne l'éventuelle intégration d'éléments relatifs aux bénéficiaires effectifs et l'amélioration du suivi des mesures défensives nationales dans les critères de la liste.

Pilier 2

Au niveau de l'Union européenne, le Conseil a adopté la proposition de directive du Conseil visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux. Cette directive a été adoptée le 14 décembre 2022 à l'unanimité des États membres et a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 22 décembre 2022. Elle reprend dans l'ensemble, avec certaines adaptations requises par le droit de l'Union européenne, les règles types sur le Pilier 2 que le Cadre inclusif de l'OCDE a adoptées le 14 décembre 2021.

Le Pilier 2 introduit un impôt mondial minimum effectif sur les sociétés, dont le taux a été fixé à 15%. Ce nouveau taux d'imposition minimum devra s'appliquer aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires d'au moins 750 millions d'euros.

Sous la présidence danoise, ces travaux de suivi se sont poursuivis dans un contexte international marqué par des incertitudes quant au calendrier et à l'ampleur de la mise en œuvre du Pilier 2 dans certaines juridictions tierces. Dans ce cadre, le Conseil a été régulièrement informé de l'état des discussions au sein du Cadre inclusif OCDE/G20, y compris à la suite de la déclaration du G7 du 28 juin 2025 relative à une approche dite « *side-by-side* », visant la coexistence entre le système Pilier 2 et les règles américaines de taxation minimale. Le Conseil a souligné l'importance de préserver la stabilité et la prévisibilité du cadre de l'Union dans ce contexte.

3.2.2. Fiscalité indirecte

TVA à l'ère numérique (ViDA)

Le paquet TVA (taxe sur la valeur ajoutée) à l'ère numérique (ViDA), composé de :

- la directive (UE) 2025/516 du Conseil du 11 mars 2025 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique ;
- le règlement (UE) 2025/517 du Conseil du 11 mars 2025 modifiant le règlement (UE) n°904/2010 en ce qui concerne les modalités de coopération administrative en matière de TVA nécessaires à l'ère numérique ; et
- le règlement d'exécution (UE) 2025/518 du Conseil du 11 mars 2025 modifiant le règlement d'exécution (UE) n°282/2011 en ce qui concerne les exigences en matière d'information applicables à certains régimes de TVA.

a été adopté le 11 mars 2025, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 25 mars 2025 et est entré en vigueur le 14 avril 2025. Les objectifs principaux du paquet sont de :

- mieux lutter contre la fraude à la TVA (par introduction des déclarations en temps réel pour les transactions intracommunautaires entre entreprises (*Business to Business*, ou B2B) sur base des factures électroniques obligatoires pour ces transactions) ;
- alléger les charges administratives pour les entreprises et faciliter le commerce transfrontalier (par l'extension et la modernisation du guichet unique (OSS – *One Stop Shop*) permettant de réduire le besoin de multiples enregistrements à la TVA dans différents États membres pour les entreprises actives dans plusieurs pays ;
- adapter les règles à l'économie numérique et aux plateformes en ligne (pour l'hébergement de courte durée et le transport de personnes facilité par l'intermédiaire d'une plateforme, ces plateformes deviennent responsables de la déclaration et du paiement de la TVA).

Ventes à distance de biens importés et sur la TVA à l'importation

Le 17 mai 2023, la Commission européenne a présenté une proposition visant à moderniser les règles de TVA pour les ventes à distance de biens importés et sur la TVA à l'importation. Ces adaptations du cadre existant du guichet unique à l'importation (IOSS) visent d'un côté à simplifier les procédures pour les fournisseurs afin de se conformer et payer les taxes dues et de l'autre côté de lutter contre des pratiques telles que la sous-évaluation et le fractionnement des envois, de plus en plus répandues avec l'essor massif du commerce

électronique, afin d'éviter le paiement des droits de douane. La proposition vise à aligner les cadres fiscaux et douaniers.

En juillet 2025, la directive (UE) 2025/1539 du Conseil du 18 juillet 2025 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA relatives aux assujettis qui facilitent les ventes à distance de biens importés et à l'application du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers et du régime particulier pour la déclaration et le paiement de la TVA à l'importation a été publié. Cette directive porte sur des dispositions visant à encourager le recours à l'IOSS, en dissociant ces mesures des autres éléments, notamment ceux relatifs à la suppression du seuil de 150 euros en matière de TVA et à l'extension de l'IOSS aux biens provenant d'entrepôts douaniers.

Certificat électronique d'exonération de TVA

Le 8 juillet 2024, la Commission européenne a publié deux propositions visant à remplacer le certificat papier d'exonération de TVA par un certificat électronique :

- Une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE pour introduire les conditions juridiques nécessaires au développement du certificat électronique via des mesures d'exécution ;
- Une proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement 282/2011 pour permettre l'utilisation alternative des certificats papier et électroniques pendant une phase de transition.

Sous la présidence polonaise, le processus législatif relatif au certificat électronique d'exonération de TVA a été mené à son terme. À la suite de l'accord politique intervenu le 10 décembre 2024, le Conseil ECOFIN a procédé à l'adoption formelle des deux actes le 18 février 2025, à savoir la directive modifiant la directive 2006/112/CE et le règlement d'exécution modifiant le règlement (UE) n°282/2011. Les actes juridiques correspondants ont été publiés au Journal officiel le 28 février 2025, permettant ainsi le lancement de la phase de transition vers l'utilisation du certificat électronique dans les conditions prévues par la législation adoptée.

Directive sur la taxation de l'énergie

La révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE) est une proposition de directive de l'Union européenne visant à restructurer le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Elle fait partie du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui vise à réduire les émissions de 55% d'ici 2030 et à atteindre la neutralité climatique pour 2050. La DTE tend à contribuer aux objectifs de l'Union européenne, à préserver et améliorer le marché intérieur de l'Union européenne, ainsi qu'à maintenir la capacité des États membres à générer des recettes pour leurs budgets.

Sous la présidence polonaise, les travaux se sont poursuivis sur une base technique, dans le prolongement des orientations politiques fournies par le Conseil ECOFIN du 10 décembre 2024. La présidence polonaise a présenté à plusieurs reprises des textes de compromis complets. Les discussions ont confirmé que, malgré les progrès réalisés sur certains aspects techniques, des divergences substantielles subsistaient entre les États membres sur plusieurs éléments clés du dossier. Le Conseil ECOFIN a dès lors pris acte de l'état d'avancement des travaux le 20 juin 2025, sans parvenir à un accord global, tout en encourageant la poursuite des efforts en vue de rapprocher les positions.

Sous la présidence danoise, les travaux ont été intensifiés dans le but de rechercher un compromis politique. Sur la base des avancées réalisées précédemment, la présidence danoise a été chargée, par le Coreper (Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne) le 9 juillet 2025, de finaliser un texte de compromis à la lumière des orientations reçues et de rendre compte de l'état des discussions. Le dossier a été examiné lors de plusieurs réunions du Groupe « Questions fiscales » (*Working Party on Tax Questions*, ou WPTQ) en septembre et octobre 2025, ainsi qu'au HLWP (*High Level Working Party on Tax Questions*) le 3 novembre 2025. Malgré des efforts soutenus, le Conseil ECOFIN du 13

novembre 2025 a mis en évidence la persistance de divergences importantes entre les États membres, confirmant qu'aucun accord n'avait pu être atteint à ce stade sur la révision de la DTE.

Directive sur la taxation des produits du tabac

La directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (*Tobacco Taxation Directive* – TTD), établit le cadre harmonisé de l'Union européenne relatif à la structure et aux taux minima des droits d'accise applicables aux produits du tabac. Ce cadre vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur en limitant les distorsions de concurrence entre États membres.

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté une proposition de directive de refonte de la TTD. La proposition vise à :

- moderniser les règles fiscales européennes sur le tabac, qui n'ont pas été mises à jour depuis 2011 ;
- harmoniser et renforcer les minimums d'accises entre États membres pour réduire les distorsions de marché ;
- tenir compte de l'évolution des produits (nouveaux produits à base de nicotine).

La proposition étend le champ de la directive au-delà des produits classiques pour y inclure des produits récemment apparus :

- cigarettes électroniques et liquides pour vapotage ;
- tabac chauffé ;
- sachets de nicotine ;
- autres produits à base de nicotine non encore inclus dans l'actuelle directive ;
- tabac brut ou « *raw tobacco* », qui serait soumis au système de surveillance des accises (*Excise Movement and Control System* – EMCS).

Ensuite, la proposition prévoit une hausse significative des taux minimums d'accises obligatoires au niveau de l'Union européenne pour réduire les écarts entre États membres. Elle introduit également un tout nouveau mécanisme d'ajustements tenant compte du niveau de vie et de prix dans chaque État membre pour la fixation des taux minima, qui ne seront dès lors plus harmonisés au sein du marché unique, mais individualisés selon la situation spécifique de chaque État membre. Enfin, à côté des ajustements des taux minima sur base du pouvoir d'achat des consommateurs dans les États membres, une autre innovation est l'introduction d'un ajustement automatique desdits taux à l'inflation tous les trois ans.

Le Conseil ECOFIN du 10 octobre 2025 a tenu un débat d'orientation sur cette proposition, au cours duquel un certain nombre d'États membres ont exprimé des préoccupations importantes concernant notamment le niveau des hausses proposées des accises minimales, la suffisance des périodes transitoires et les mécanismes d'indexation liés également au pouvoir d'achat d'un pays. Les travaux techniques se sont poursuivis au sein du Groupe HLWP et WPTQ à l'automne-hiver 2025 et se poursuivront à l'avenir.

3.3. Réforme douanière

La Commission européenne a présenté en 2023 des propositions visant à mettre en œuvre la réforme la plus ambitieuse et la plus complète de l'union douanière de l'Union européenne depuis sa création en 1968. Les mesures proposées pour les douanes de l'Union européenne sont portées par une vision innovante au niveau mondial, fondée sur les données, qui simplifiera considérablement les procédures douanières pour les entreprises et en particulier pour les opérateurs les plus fiables.

La réforme, exploitant au mieux les possibilités offertes par la transformation numérique, permettra d'alléger les procédures douanières en remplaçant les déclarations traditionnelles par une approche plus ingénieuse, reposant sur les données, en matière de surveillance des importations. Dans le même temps, les autorités

douanières disposeront des outils et des ressources dont elles ont besoin pour évaluer correctement les importations et bloquer celles qui présentent des risques réels pour l'Union européenne, ses citoyens et son économie. Cette réforme vise à apporter une solution aux pressions qui pèsent actuellement sur le fonctionnement des douanes de l'Union européenne, dues notamment à un accroissement considérable du volume des échanges, en particulier dans le secteur du commerce électronique, à une multiplication rapide des normes de l'Union européenne qui doivent faire l'objet d'un contrôle aux frontières, et à l'évolution de la situation géopolitique ponctuée de crises. Elle permettra d'adapter le cadre douanier à un contexte plus vert et plus numérique et contribuera à rendre le marché unique plus sûr et plus compétitif.

Les piliers de cette réforme sont :

- la création d'une nouvelle autorité, l'Autorité douanière de l'Union européenne ;
- la mise en place d'une plateforme des données douanières de l'Union européenne qui, au fil du temps, remplacera l'infrastructure informatique douanière existante dans les États membres de l'Union européenne ;
- accentuer le partenariat entre les douanes et les entreprises, reposant sur des principes de transparence et de responsabilité.

L'intelligence artificielle (IA) sera utilisée pour analyser et contrôler les données et pour prévoir les problèmes avant même que les marchandises n'aient commencé à être acheminées vers l'Union européenne. De même, fondée sur les données fournies par les opérateurs économiques, cette dernière simplifiera énormément voire supprimera totalement la nécessité des déclarations en douane.

En 2025, sous la présidence polonaise, le Conseil ECOFIN a consacré plusieurs sessions afin de transformer cette proposition en une position du Conseil, indispensable pour ouvrir le trilogue avec le Parlement européen.

Le 27 juin 2025, le Conseil ECOFIN a formellement approuvé le texte de la réforme douanière, servant ensuite, sous présidence danoise, de base pour les négociations interinstitutionnelles avec le Parlement européen (trilogue entre Conseil-Parlement européen-Commission européenne). Ce texte comprend notamment la suppression du seuil de la franchise des droits de douane de 150 euros pour les importations, des mesures pour moderniser et digitaliser l'union douanière (mise en place du *EU Data Hub*), un renforcement de la lutte contre la fraude douanière et TVA, des obligations renforcées pour les plateformes et vendeurs non-UE et l'inauguration d'une agence douanière européenne.

Parallèlement au trilogue en cours, l'appel à candidatures pour la future nouvelle autorité douanière européenne a résulté dans une liste de neuf pays candidats : Pologne (Varsovie), France (Lille), Pays-Bas (La Haye), Portugal (Porto), Croatie (Zagreb), Belgique (Liège), Italie (Rome), Roumanie (Bucarest), et Espagne (Málaga). Actuellement, le Parlement européen et le Conseil sont en train de se mettre d'accord sur la procédure de sélection pour le futur siège de cette autorité.

Enfin, lors du Conseil ECOFIN du 12 décembre 2025, les ministres ont adopté une réglementation qui introduit comme mesure transitoire, entre le 1^{er} juillet 2026 jusqu'au 30 juin 2028, un droit de douane fixe de 3 euros par élément importé par colis, lorsque la valeur du colis est inférieure à 150 euros.

La réforme proposée par la Commission européenne constitue une transformation structurelle majeure du fonctionnement de l'union douanière. Elle introduit des modifications substantielles tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel.

Parmi les innovations les plus significatives figurent la création d'une agence européenne des douanes ainsi que la mise en place d'un « *data hub* » européen destiné à centraliser l'ensemble des données relatives aux importations et aux exportations au sein de l'Union européenne. Cette centralisation vise à moderniser l'analyse des risques et à renforcer l'efficacité des contrôles.

La réforme prévoit également une restructuration du régime des droits de douane, ainsi que la suppression de la franchise de 150 euros applicable aux marchandises importées. Cette mesure répond à l'augmentation massive des envois de faible valeur liée au développement du commerce électronique.

Le Luxembourg a activement participé aux négociations et a soutenu les modifications proposées. Celles-ci devraient permettre une meilleure intégration des outils d'IA dans le travail des autorités douanières, notamment grâce au *data hub*, et offrir une réponse plus efficace aux défis posés par le contrôle des flux croissants de colis issus du commerce électronique.

3.4. Services financiers

3.4.1. Union de l'épargne et des investissements

L'Union de l'épargne et des investissements vise à développer et intégrer les marchés financiers européens. Son objectif principal est de mobiliser les capitaux à travers l'Europe pour financer l'économie réelle, réduire la fragmentation réglementaire et renforcer la compétitivité. En 2025, son importance a été réaffirmée politiquement à de multiples reprises au niveau européen.

En mars 2025, la Commission européenne a présenté la stratégie pour l'Union de l'épargne et des investissements, accompagnée de propositions législatives visant à mieux orienter l'épargne vers des investissements productifs. Elle ambitionne d'élargir les possibilités d'investissement pour les citoyens et de financement pour les entreprises, tout en renforçant l'intégration du marché intérieur.

Le Luxembourg soutient les diverses initiatives lancées par la Commission européenne pour autant qu'elles contribuent de façon efficiente aux objectifs de l'Union de l'épargne et des investissements, à savoir la réduction de la fragmentation et du « *gold plating* » en Europe qui créent des obstacles à la libre circulation des capitaux et des services financiers, au financement des entreprises, à la simplification et à la compétitivité.

Paquets omnibus

En 2025, plusieurs propositions législatives dites « omnibus » de la Commission européenne ont vu le jour. Elles visent à titre principal à simplifier la charge administrative et réglementaire pesant sur les entreprises. Ainsi en est-il de la proposition omnibus I en matière de durabilité et de la proposition omnibus IV qui vise, entre autres, à étendre aux petites entreprises de taille intermédiaire (« *small mid-caps* », ou SMCs) les mesures d'allègement réservées aux PME pour l'accès aux marchés de capitaux. La simplification et la réduction des charges administratives constituant une condition clé pour revitaliser les marchés européens de capitaux, le Luxembourg a soutenu les initiatives « omnibus » y contribuant. Concernant l'omnibus IV, les négociations menées au sein du Conseil ont progressé à un rythme soutenu entre mai et septembre 2025 et ont abouti à l'adoption d'un mandat de négociation en septembre 2025.

Titrisation

La Commission européenne a également présenté en juin 2025 un paquet législatif sur la titrisation, comprenant des propositions de révision du règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour les titrisations³ et du règlement (UE) n°575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit⁴. La proposition vise à alléger la charge administrative et réglementaire pesant sur les différentes institutions financières qui sont parties à une titrisation et ainsi à revitaliser le marché européen de la titrisation.

³Règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE ainsi que les règlements (CE) n°1060/2009 et (UE) n°648/2012.

⁴Règlement (UE) n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n°648/2012.

La titrisation constitue un levier essentiel pour le financement de l'économie réelle, en libérant des capacités de bilan des banques et en mobilisant l'épargne des investisseurs institutionnels. Le Luxembourg a soutenu cette proposition. Le Conseil a arrêté sa position sur le paquet relatif à la titrisation en décembre 2025. La position du Parlement européen est attendue en 2026.

Paquet législatif sur l'intégration des marchés et la supervision

En décembre 2025, la Commission européenne a présenté un vaste paquet d'intégration des marchés et de supervision. La proposition vise, selon la Commission européenne, à renforcer l'intégration et le bon fonctionnement des marchés financiers européens en réduisant la fragmentation réglementaire et de supervision, afin de soutenir le financement de l'économie et la compétitivité de l'Union européenne.

Le projet se compose de trois instruments législatifs :

- un règlement modifiant notamment les règlements AEMF⁵, EMIR⁶, MiFIR⁷, CSDR⁸, MiCA⁹ afin, notamment, d'étendre les compétences de supervision directe de l'ESMA sur certains acteurs de marchés systémiques et sur les prestataires de services en crypto-actifs ;
- une directive modifiant les directives OPCVM¹⁰, GFIA¹¹ et MiFID II¹², destinées à harmoniser davantage les règles applicables aux gestionnaires d'actifs et aux prestataires de services financiers. La proposition vise également à donner des pouvoirs de supervision indirecte à l'ESMA ;
- un règlement abrogeant et remplaçant la directive sur la finalité des règlements¹³ et modifiant la directive sur les garanties financières dans le but d'assurer une harmonisation plus grande des règles en la matière.

Bien que le Luxembourg soutienne les objectifs affichés de la proposition, celle-ci est à bien des égards inadaptée, notamment concernant l'instauration d'une supervision directe par l'AEMF sur certains acteurs financiers. Le Luxembourg a clairement exprimé son opposition à un renforcement de la centralisation de la supervision qui générera une surcharge administrative et réglementaire accrue pour les entreprises, accompagnée d'une augmentation des coûts de supervision sans pallier les problèmes sous-jacents à la fragmentation des marchés financiers. La proposition affaiblira également l'expertise de proximité au niveau des régulateurs nationaux, pourtant essentielle pour appréhender les spécificités des marchés locaux, leur fonctionnement et leur culture.

Laboratoire sur la compétitivité européenne

Le Laboratoire sur la compétitivité européenne (*European Competitiveness Lab*) est une initiative lancée par l'Espagne, offrant aux États membres, sur une base volontaire, un forum pour expérimenter concrètement des initiatives visant à renforcer l'intégration économique et la compétitivité de l'Union européenne. Il

⁵ Règlement (UE) n°1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

⁶ Règlement (UE) n°648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif aux dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux.

⁷ Règlement (UE) n°600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers.

⁸ Règlement (UE) n°909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 relatif à l'amélioration des règlements de titres dans l'Union européenne et aux dépositaires centraux de titres.

⁹ Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif aux marchés de crypto-actifs.

¹⁰ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions relatives à certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

¹¹ Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

¹² Directive (UE) 2014/65 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers.

¹³ Directive 98/26/CE du Conseil du 19 mai 1998 relative à l'irrévocabilité des ordres de règlement dans les systèmes de paiement et de règlement de titres.

constitue un espace d'expérimentation permettant de tester des projets à petite échelle avant une éventuelle généralisation à l'ensemble des États membres.

Le premier grand projet du *Lab* a été l'élaboration du label « *Finance Europe* », lancé en juin 2025 par sept États membres sous la direction de la France, et auquel le Luxembourg s'est joint. Ce label vise à orienter l'épargne des citoyens vers des investissements à long terme soutenant directement les entreprises européennes, notamment en exigeant qu'au moins 70% des actifs des produits financiers labellisés soient investis dans des sociétés européennes et qu'ils s'inscrivent dans un horizon d'investissement de long terme. Les États membres peuvent décider d'assortir ces investissements d'avantages fiscaux au niveau national.

Recommandations sur les comptes d'épargne et communication sur l'éducation financière

En 2025, la Commission européenne a procédé à la publication de deux documents-clé relatifs aux comptes d'épargne et d'investissement¹⁴, d'une part, et à la promotion de la culture financière dans l'Union européenne¹⁵, d'autre part.

Dans sa recommandation sur les comptes d'épargne et d'investissement, la Commission européenne invite les États membres à mettre en place un cadre rendant attractif les comptes d'épargne et d'investissement. L'idée est de renforcer la participation des particuliers aux marchés des capitaux et le financement de l'économie.

Dans sa communication sur la promotion de la culture financière dans l'Union européenne, la Commission européenne présente une stratégie visant à renforcer la culture financière des citoyens afin de favoriser des décisions d'épargne et d'investissement éclairées et une meilleure participation aux marchés des capitaux.

Pensions complémentaires

Le Luxembourg accueille favorablement les propositions législatives publiées par la Commission européenne le 18 novembre 2025, qui visent à moderniser la directive IORP II¹⁶ pour renforcer la gouvernance et la supervision des institutions de retraite professionnelle. Ce paquet inclut des mesures pour améliorer les systèmes de suivi des pensions et assurer des rendements plus solides aux épargnants. Néanmoins, les textes posent des défis aux fonds de pension de petite taille, soumis à des obligations de gouvernance disproportionnées susceptibles de compromettre leur viabilité opérationnelle. Le Luxembourg défendra un régime plus proportionné lors des négociations au sein du Conseil qui débiteront sous présidence chypriote en 2026.

3.4.2. Stratégie concernant les investissements de détail

Les négociations interinstitutionnelles relatives au paquet de mesures visant à promouvoir et à mieux encadrer l'investissement de détail sur les marchés des capitaux (« *Retail Investment Strategy* » ou RIS) se sont poursuivies et ont abouti à un accord politique en date du 17 décembre 2025. Dans le cadre de ces négociations, le Luxembourg a soutenu pleinement les mesures visant à protéger les investisseurs de détail, tout en veillant à éviter toute complexification superflue ou redondante des procédures administratives. Le Luxembourg a également continué à exprimer ses doutes sur certaines dispositions risquant de compliquer les modèles commerciaux transfrontaliers existants, en particulier ceux relatifs à l'« *anti-forum shopping* », qui constitueraient une entrave injustifiée à la libre prestation de services au sein du marché unique. Par ailleurs, afin de mieux correspondre aux réalités du fonctionnement des marchés des capitaux, le Luxembourg

¹⁴Recommandation (UE) 2025/2029 de la Commission du 30 septembre 2025 relative à l'accroissement de la disponibilité de comptes d'épargne et d'investissement bénéficiant d'un traitement fiscal simplifié et favorable

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur une stratégie de promotion de la culture financière dans l'UE, du 30.09.2025

¹⁶ Directive (UE) 2016/2341 du Parlement Européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP)

a œuvré en faveur d'un élargissement des catégories d'investisseurs pouvant être qualifiés de professionnels à leur demande.

3.4.3. *Finance numérique et services de paiement*

La finance numérique a continué d'occuper une place centrale dans le cadre des travaux législatifs menés au niveau de l'Union européenne en 2025.

Ainsi, le Conseil et le Parlement européen ont su parvenir à un accord politique sur la proposition de révision de la réglementation sur les services de paiement en novembre 2025.

L'objectif des nouvelles règles est de mieux lutter contre la fraude aux paiements, de renforcer les droits des consommateurs, d'améliorer le fonctionnement de l'« *open banking* », d'embrasser l'innovation technologique ainsi que de rationaliser les règles applicables aux établissements de paiement et de monnaie électronique. La révision de la réglementation relative aux services de paiement instaure un nouveau règlement européen sur les services de paiement (PSR) et refond la directive existante sur les services de paiement (PSD3) afin d'établir un cadre plus moderne et harmonisé pour les paiements électroniques.

Le Luxembourg soutient l'accord trouvé entre les co-législateurs et a plaidé, au cours des négociations, pour le maintien d'une approche ciblée et fondée sur les carences identifiées.

En ce qui concerne la proposition législative de la Commission européenne visant à établir un cadre pour l'accès aux données financières (« *Financial Data Access* », ou FIDA), les négociations interinstitutionnelles entre le Conseil et le Parlement européen ont débuté en 2025. Ce cadre a pour objectif de faciliter le partage sécurisé des données des clients dans le secteur financier, de garantir aux clients un contrôle effectif sur leurs données et de favoriser le développement de produits et services innovants fondés sur l'utilisation de ces données.

Bien que le Luxembourg souscrive à l'objectif général de cette proposition, il continue de plaider en faveur d'un champ d'application plus ciblé et d'une approche progressive dans la mise en œuvre du nouveau régime, afin de limiter les charges administratives et les coûts associés pour les acteurs du secteur financier, y compris le secteur des assurances.

Les négociations en trilogue devraient se poursuivre en 2026.

3.4.4. *Paquet « monnaie unique »*

Le Conseil est parvenu à un accord de négociation sur le paquet « monnaie unique » le 19 décembre 2025. Le paquet, adopté par la Commission européenne en juin 2023, comprend la proposition législative relative au cours légal des billets et pièces en euros ainsi que la proposition législative établissant le cadre juridique en vue d'une éventuelle émission de l'euro numérique.

Les travaux législatifs menés au Conseil ont contribué à préciser les modalités de la conception de l'euro numérique, impliquant sa distribution, le modèle de compensation et l'implication des États membres tant en amont de la décision de la Banque centrale européenne d'émettre l'euro numérique, que dans la fixation des plafonds de détention. Ils ont également permis de préciser les règles définissant le cours légal des espèces en euros.

Le Luxembourg soutient les accords arrêtés au Conseil. Ils constituent une étape importante pour préparer la monnaie unique à une ère de plus en plus numérique, tout en préservant les billets et pièces en euros.

Les négociations interinstitutionnelles sur l'euro numérique et le cours légal des espèces en euros pourront être entamées avec le Parlement européen en 2026, dès que celui-ci aura adopté son mandat de négociation.

4. Justice et affaires intérieures

4.1. Droits fondamentaux

Adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La Commission européenne a saisi, en date du 21 novembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin de clarifier si le projet d'accord révisé relatif à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est compatible avec le droit primaire de l'Union européenne. Il s'agit d'une étape cruciale dans ce processus d'adhésion.

Le projet d'accord révisé, renégocié depuis octobre 2019, est censé répondre aux onze problèmes de compatibilité avec les traités de l'Union européenne que la CJUE avait identifié dans un avis de décembre 2014. En cas d'avis positif de la CJUE sur l'ensemble du projet d'accord révisé — qui traite précisément les points d'incompatibilité soulevés en 2014 — la voie serait ouverte pour finaliser le processus. Le Luxembourg, aux côtés de ses partenaires du Benelux, s'est toujours engagé de manière active et ambitieuse dans la préparation et la finalisation de ce projet d'accord révisé et a également soutenu la Commission européenne pour qu'elle saisisse en 2025 la CJUE d'une demande d'avis.

4.2. Coopération judiciaire

4.2.1. Droit pénal

Lutte contre la corruption

En décembre 2025, les co-législateurs sont parvenus à un accord politique sur une réforme substantielle du cadre juridique de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption.

L'objectif de cette réforme consiste à moderniser les règles de l'Union européenne relatives aux définitions et aux sanctions pénales applicables aux infractions de corruption, en intégrant les normes minimales énoncées dans la Convention de l'ONU contre la corruption, tout en allant, sur un certain nombre de points, au-delà de ces normes minimales avec une approche plus ambitieuse et harmonisée en ce qui concerne la répression de la corruption.

Les infractions suivantes seront, dans l'ensemble de l'Union européenne, passibles de sanctions pénales : la corruption dans les secteurs public et privé, le détournement de fonds, le trafic d'influence, l'entrave au bon fonctionnement de la justice, l'enrichissement lié aux infractions de corruption et certaines violations graves liées à l'exercice illégal de fonctions publiques.

Sur la dernière incrimination mentionnée, la réforme prévoit désormais, et pour la première fois dans un instrument juridique international, une disposition contraignante autonome. Celle-ci couvre certaines violations de la loi sérieuses commises intentionnellement par un agent public dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce contexte, le Luxembourg a contribué activement, avec d'autres États membres, à la rédaction d'une solution de compromis conforme aux principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines.

La réforme comporte aussi un volet important sur la prévention de la corruption. La directive contient des exigences concernant les organismes nationaux chargés de la prévention de la corruption, lesquels doivent pouvoir effectuer leurs tâches sans ingérence externe indue, en disposant d'un personnel qualifié et de ressources financières nécessaires. Les États membres devront aussi réaliser, à intervalles appropriés, des évaluations sur les secteurs les plus exposés au risque de corruption.

Proposition de directive visant à actualiser les règles de droit pénal relatives aux abus sexuels commis contre des enfants et à l'exploitation sexuelle des enfants

Le 6 février 2024, la Commission européenne a adopté une proposition de directive visant à actualiser les règles de droit pénal relatives aux abus sexuels commis contre des enfants et à l'exploitation sexuelle de ceux-ci. Cette proposition de directive constitue une refonte de la directive 2011/93 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, et remplace la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil.

Les règles révisées élargissent les définitions des infractions et prévoient des sanctions plus lourdes, ainsi que des exigences plus précises en matière de prévention et d'assistance aux victimes, renforcent les procédures de signalement et étendent les délais de prescription. Elles complètent la proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, présentée par la Commission européenne en 2022, et qui est mentionnée dans la partie 4.6 de ce rapport (partie sur la coopération policière).

Le Luxembourg a très favorablement accueilli la proposition de directive de la Commission européenne. Pour ce qui est de l'article 3 relatif à la définition des infractions concernant les abus sexuels, notamment en ce qui concerne la définition de la notion de consentement pour les enfants au-dessus de l'âge légal de consentement, le Luxembourg a toujours maintenu une position ferme, en défendant le texte proposé par la Commission européenne. Dans ce texte, il est clairement indiqué quand le consentement peut être donné et quand il n'est pas possible pour un enfant de consentir, par exemple lorsque l'enfant est inconscient, endormi ou dans un état de peur figée. Il est également précisé que l'absence de consentement ne peut être réfutée exclusivement par le silence de l'enfant, son absence de résistance verbale ou physique ou son comportement sexuel antérieur. Fin octobre 2024, le Luxembourg a signé avec plusieurs autres États membres une lettre soutenant le texte proposé par la Commission européenne, soulignant l'importance d'inclure le manque de consentement dans la définition du viol pour les enfants ayant atteint la majorité sexuelle. Le Luxembourg a continué à défendre cette position, au cours du deuxième semestre 2025, dès le début des négociations interinstitutionnelles entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne. Ces négociations se poursuivront au cours du premier semestre 2026.

4.2.2. Droit civil et commercial

En novembre 2025, les co-législateurs sont parvenus à conclure un accord politique sur la proposition de directive harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité des entreprises.

Initiée par la Commission européenne en décembre 2022 dans le cadre de ce qui était, à l'époque, désigné comme étant « l'Union des marchés des capitaux », et actuellement l'Union de l'épargne et des investissements, cette directive doit permettre de répondre aux difficultés liées à la diversité des régimes nationaux d'insolvabilité et ainsi contribuer à réduire les coûts et l'insécurité juridique pour les investisseurs transfrontaliers, en instaurant des normes minimales communes sur plusieurs aspects en cette matière.

Concrètement, cette directive contribuera à harmoniser :

- les actions révocatoires ;
- le traçage des actifs appartenant à la masse de l'insolvabilité ;
- le mécanisme de « *pre-pack* » (à savoir, une cession pré-négociée) ;
- les obligations des dirigeants d'entreprise de déposer, en temps utile, une demande d'ouverture de procédure d'insolvabilité ;
- les dispositions relatives au comité des créanciers ;
- l'accès à la décharge de dettes pour les entrepreneurs, personnes physiques, ne disposant pas de suffisamment d'actifs pour couvrir les frais d'une procédure d'insolvabilité.

La directive contribuera par ailleurs à renforcer la transparence des législations nationales, en vue d'une meilleure information sur les aspects qui ne sont pas harmonisés.

4.3. Libre circulation et Schengen

L'espace Schengen continue à faire face à des pressions considérables avec de nombreux contrôles aux frontières intérieures en place depuis les attentats terroristes et la crise migratoire de 2015. Les contrôles réintroduits par l'Allemagne en septembre 2024 à toutes ses frontières intérieures entraînent régulièrement de longues attentes. Ceci affecte considérablement le Luxembourg, qui dépend chaque jour de la mobilité de plus de 230 000 travailleurs frontaliers, dont environ 50 000 venant d'Allemagne. Le ministre des Affaires intérieures Léon Gloden a protesté à plusieurs reprises contre ces mesures auprès de la Commission européenne, qui s'est engagée à délivrer début 2026 une opinion sur la nécessité et la proportionnalité de ces contrôles. Fin mai, le ministre Léon Gloden a également reçu son nouvel homologue allemand, Alexander Dobrindt, afin de discuter des options pour réduire l'impact des contrôles sur les flux transfrontaliers.

À l'issue de ces échanges, la situation s'est allégée au cours de l'année : en juillet 2025, le ministre Léon Gloden et son homologue sarrois, Reinhold Jost, ont officiellement annoncé la levée du poste de contrôle statique sur l'autoroute à Schengen. Par ailleurs, un dispositif de coopération policière transfrontalière a été mis en place sur cet axe entre la police fédérale allemande et la Police grand-ducale. En guise de mesure alternative aux contrôles aux frontières intérieures, le Luxembourg a proposé de négocier un accord de transfert prévu à l'article 23a du Code frontières Schengen. Les autorités allemandes ont indiqué que la signature d'un tel accord ne constitue pas une priorité à ce stade. À la suite de l'avancée des réformes en cours au niveau de la politique migratoire, le chancelier fédéral Friedrich Merz a annoncé envisager une levée des contrôles aux frontières intérieures et un transfert de ces contrôles aux frontières extérieures. Cette annonce n'a toutefois pas été accompagnée d'un calendrier clair.

À la suite de l'accord trouvé au Conseil « Justice et Affaires intérieures » (Conseil JAI) de décembre 2024, l'adhésion complète de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen s'est effectuée le 1^{er} janvier 2025. Le prochain candidat pour rejoindre l'espace de libre circulation est Chypre.

À la suite de l'évaluation Schengen du Luxembourg dans le cadre des vérifications périodiques de la mise en œuvre de l'acquis en matière de protection des données en 2022, le Luxembourg continue à travailler sur la mise en œuvre des recommandations issues des dernières évaluations et soumet régulièrement, dans ce cadre, des rapports de suivi à la Commission européenne. Le plan d'action dans le domaine des visas a pu être clôturé en 2025, toutes les recommandations ayant été mises en œuvre. S'agissant de l'évaluation thématique sur les retours, le Luxembourg a transmis à la Commission européenne son plan d'action qui a été jugé adéquat.

Les préparatifs pour l'entrée en opération des nouveaux systèmes d'information européens pour la gestion des frontières se sont également poursuivis en 2025. Il s'agit du système d'entrée/de sortie (EES) qui établit un registre électronique des entrées et des sorties des ressortissants de pays tiers se rendant sur le territoire Schengen pour un court séjour, remplaçant l'apposition manuelle de cachets sur les passeports, et du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) qui introduit l'obligation des ressortissants de pays tiers exemptés de visa de disposer d'une autorisation de voyage en cours de validité pour accéder à l'espace Schengen pour un court séjour. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'EES, l'année 2025 a été marquée par l'entrée en opération du système le 12 octobre 2025 à la frontière extérieure du Luxembourg (l'aéroport du Findel). La mise en service se fait de manière progressive, avec un déploiement en plusieurs phases. La phase progressive se terminera le 9 avril 2026. L'entrée en fonctionnement de l'ETIAS est prévue pour l'automne 2026. La mise en œuvre de ce système reste néanmoins tributaire des développements réglementaires et techniques au niveau européen.

Le 19 novembre 2025, le Conseil a adopté son mandat de négociation sur la proposition de règlement visant à établir une application de voyage numérique de l'Union européenne (*Digital Travel Application*). La proposition a comme objectif d'établir une application permettant la création (facultative) d'authentifiants de voyage numérique. Toute personne ayant utilisé l'application de voyage numérique de l'Union européenne pour créer de tels authentifiants pourra transmettre ses documents de voyage aux autorités frontalières avant son voyage afin d'améliorer l'efficacité des vérifications aux frontières. Selon la position du Conseil, les voyageurs devraient également pouvoir utiliser leurs authentifiants de voyage numérique dans le cadre du EES, du ETIAS et des visas par voie électronique. L'application de voyage numérique de l'Union européenne sera développée par eu-LISA (Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes informatiques à grande échelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice), conformément aux exigences fonctionnelles et techniques figurant dans le règlement.

La présidente de la Commission européenne a également annoncé en mars 2025 vouloir réviser le règlement Frontex. Cette réforme est prévue pour 2026, mais des consultations avec les États membres ont déjà eu lieu en 2025 dans diverses enceintes et par le biais d'une étude. Lors de ces consultations, le Luxembourg a marqué sa forte opposition à tout libellé qui permettrait de déployer les agents de Frontex aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

4.4. Asile et migration

4.4.1. *Pacte européen sur la migration et l'asile*

Dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte sur la Migration et l'Asile, la Commission européenne a présenté deux propositions législatives prévues par ce Pacte et destinées à anticiper l'application de certains instruments du nouveau cadre européen. Il s'agit notamment de l'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs au niveau de l'Union européenne, ainsi que d'une révision du règlement relatif aux procédures d'asile (APR) au niveau du concept des pays tiers sûrs. La première de ces propositions établit une liste européenne commune de pays tiers d'origine sûrs, incluant tous les pays candidats à l'adhésion ainsi que le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Maroc, la Tunisie et le Kosovo. Cette harmonisation vise à rendre les procédures accélérées et aux frontières plus cohérentes lorsque les taux de reconnaissance sont inférieurs à 20%. Cette liste pourra être suspendue ou modifiée en cas de dégradation de la situation dans un pays et la Commission européenne devra en informer les États membres. Les États membres pourront conserver leurs listes nationales, à condition qu'elles soient compatibles avec la liste commune. La seconde proposition facilite l'application du concept de pays tiers sûr en introduisant trois modalités, notamment le lien de connexion qui est devenu facultatif, le simple transit ou le transfert sur la base d'un accord avec un pays tiers, sauf pour les mineurs non accompagnés. Des orientations générales ont été adoptées le 8 décembre par le Conseil pour les deux propositions, et des négociations en trilogue ont abouti à un accord avant la fin de l'année. Cet accord entre co-législateurs sera formalisé au cours des premiers mois de l'année 2026.

4.4.2. *Pool solidarité et Rapport annuel sur l'asile et la migration*

En novembre 2025, la Commission européenne publie son premier rapport annuel sur l'asile et la migration. Ce rapport fournit un aperçu général de la situation de l'asile et de la migration au sein de l'Union européenne, avec un état des lieux ainsi qu'une projection des évolutions attendues pour l'année à venir. Ce rapport est accompagné de deux propositions de décisions d'exécution du Conseil sur la catégorisation des États membres ainsi que sur la taille du pool de solidarité respectivement. Le Conseil a adopté les deux décisions par majorité qualifiée en décembre 2025.

Pour ce qui est de la catégorisation des États membres, elle vise à regrouper les pays en fonction de la pression migratoire qu'ils subissent actuellement ou qu'ils risquent de subir au cours des 12 prochains mois. Lors de

ce premier exercice, le Luxembourg est classé dans une catégorie différente de celle de ses voisins, qui sont, eux, signalés comme étant susceptibles d'être soumis à une pression migratoire en 2026. Compte tenu de l'absence de tout fondement objectif de cette divergence et à la suite des interventions écrites du ministre Léon Gloden, le Luxembourg a obtenu l'affirmation de la Commission européenne que la cohérence régionale sera prise en compte lors de la catégorisation dans le cadre du prochain exercice.

Quant au pool de solidarité, il s'agit d'un des principaux éléments du Pacte, qui fournit un soutien effectif aux États membres soumis à une pression migratoire. Ce soutien se décline en trois types de mesures de solidarité : les relocalisations, les contributions financières et les mesures de solidarité alternatives. Il appartient à chaque État membre de décider du type de mesure de solidarité qu'il s'engage à fournir, y compris la possibilité de combiner différents types de mesures. Contrairement à de nombreux États membres qui promettent un soutien purement financier, le Luxembourg a marqué son intention de contribuer à l'effort de solidarité par 15 relocalisations (« *Dublin-Offsets* » inclus) et de contribuer environ un million d'euros en soutien aux États membres identifiés comme étant sous pression migratoire.

4.4.3. *Protection temporaire*

La directive relative à la protection temporaire permet d'activer un mécanisme d'urgence qui peut être déclenché en cas d'afflux massif de personnes, afin de fournir une protection immédiate et temporaire aux personnes déplacées. Adoptée en 2001, elle a été activée pour la première fois le 4 mars 2022, dans le contexte de la guerre en Ukraine, sur base d'une décision du Conseil. Ce dernier a décidé en juin 2025 de prolonger jusqu'au 4 mars 2027 la protection temporaire accordée aux personnes fuyant l'agression russe en Ukraine. Par ailleurs, le Conseil a adopté le 16 septembre 2025 une recommandation définissant une stratégie de sortie progressive de la protection temporaire. Cette stratégie vise plus précisément à accompagner la transition vers d'autres titres de séjour, à préparer une intégration durable en Ukraine, à informer les ressortissants ukrainiens sur la situation dans leur pays, leurs droits et les différentes options de transition, et à renforcer la coordination et l'échange d'informations entre les États membres et l'Ukraine.

4.4.4. *Migration légale*

Le Réservoir européen de talents (*EU Talent Pool*) est une plateforme numérique européenne qui met en relation des employeurs établis dans l'Union européenne avec des candidats qualifiés provenant de pays tiers, afin de répondre aux pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. Les candidats peuvent y créer un profil détaillant leurs compétences, leurs qualifications et leurs expériences, tandis que les employeurs accèdent à une base de talents vérifiés. L'adhésion est volontaire pour les États membres et gratuite pour les utilisateurs. La plateforme fournit également des informations sur les procédures d'immigration et les droits des travailleurs. Bien que la délivrance des visas et des permis de séjour reste du ressort des États membres, ces derniers pourront accélérer le traitement des candidatures issues de cette plateforme. Le 18 novembre 2025, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique pour lancer officiellement le Réservoir européen de talents.

Quant à la refonte de la directive relative au séjour de longue durée proposée par la Commission européenne le 27 avril 2022, les négociations interinstitutionnelles entamées fin 2023 n'ont toujours pas abouti. Cette proposition prévoit le cumul des périodes de résidence dans l'Union européenne. Les ressortissants de pays tiers pourraient notamment acquérir le statut de résident de longue durée de l'Union européenne après trois ans de résidence au lieu de cinq, et vivre et travailler dans différents États membres. Elle propose également des simplifications procédurales et un renforcement des droits des bénéficiaires du titre de séjour longue durée. Après deux trilogues, les discussions interinstitutionnelles ont été suspendues en raison du manque de soutien pour la proposition de compromis présentée, mais aussi en raison de la pression temporelle liée à la fin du cycle politique précédent. Le Conseil a donc décidé unilatéralement de suspendre les négociations.

Étant donné que de nombreux États membres estiment qu'une reprise des négociations n'est pas opportune, celles-ci n'ont pas encore été reprises.

4.4.5. Retours

Le 11 mars 2025, la Commission européenne a présenté sa proposition de règlement établissant, dans l'ensemble de l'Union européenne, un système européen commun en matière de retour assorti de procédures de retour plus simples, plus rapides, et donc plus efficaces. Tout au long des négociations, le Luxembourg s'est engagé pour des règles claires quant aux droits et obligations des personnes déboutées, afin d'assurer dans le futur des procédures efficaces dans tous les États membres. Une nouveauté est la possibilité juridique d'établir des centres de retour. Ces centres de retour visent les personnes en séjour irrégulier, ayant reçu une décision de retour, et non les demandeurs d'asile en cours de procédure. Alors que le Grand-Duché appuie le concept de centre de retour, notamment pour les personnes présentant un risque sécuritaire, il a souhaité exclure tous les mineurs de son champ d'application. Lors du Conseil JAI du 8 décembre 2025, les ministres ont adopté une approche générale en vue des négociations avec le Parlement européen. Le mandat de négociation du Conseil comprend entre autres :

- une reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour émises par d'autres États membres après une phase transitoire, sous condition qu'une majorité qualifiée du Conseil l'approuve ;
- un ordre de retour européen (ERO) obligatoire ;
- des procédures plus efficaces, simples et rapides ;
- des interdictions d'entrée plus longues ;
- un arsenal élargi de possibilités de détention et des mesures alternatives, notamment envers les personnes présentant une menace pour la sécurité intérieure
- une obligation de coopérer dans le chef des personnes éligibles pour le retour, assortie de sanctions en cas de non-coopération ;
- le concept de centres de retour, avec exclusion des mineurs non accompagnés.

En juillet 2025, la Commission européenne a adopté son sixième rapport d'évaluation sur le niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission au titre de l'article 25 bis du code des visas. En même temps que le rapport, la Commission européenne a présenté une proposition de mesures restrictives relatives aux visas envers la Guinée afin d'améliorer la coopération en matière de réadmission. La Commission européenne avait déjà proposé de telles mesures en matière de visas au titre de l'article 25 bis pour le Bangladesh, l'Iraq, la Gambie, le Sénégal, l'Éthiopie et la Somalie. Celles envers l'Iraq et le Bangladesh n'ont jamais été adoptées par le Conseil et ont été retirées par la Commission européenne en automne 2025 au vu de l'amélioration de la coopération de ces deux pays. Fin 2025, une majorité du Conseil, y compris le Luxembourg, a incité la Commission européenne à abroger les mesures envers l'Éthiopie, considérant que la coopération s'est largement améliorée depuis leur adoption.

4.5. Lutte contre le terrorisme

La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme (2020-2025) se voit complétée par le programme de la lutte antiterroriste (*counter-terrorism agenda* ou CT agenda) de la Commission européenne publié fin 2020. L'agenda CT s'appuie sur quatre axes : anticipation, prévention, protection et réponse, pour lesquels des projets prioritaires sont définis. Au cœur de l'agenda figurent des dossiers appartenant au domaine de la JAI, au domaine de l'action extérieure ainsi que des sujets à portée plus horizontale. Un nouvel agenda en matière de la lutte contre le terrorisme est attendu en janvier 2026, s'inscrivant dans la stratégie de sécurité intérieure PROTECT-EU.

4.5.1. La menace terroriste en 2025

Selon les différentes filières de travail au niveau de l'Union européenne ainsi que les analyses fournies par SIAC (*Single Intelligence Analysis Capacity*) et Europol, la menace terroriste en Europe en 2025 reste élevée mais globalement stable par rapport à 2024, avec une légère hausse des signaux d'alerte liée au contexte géopolitique. En général, le terrorisme et l'extrémisme violent restent une menace significative pour l'Union européenne, et le contexte géopolitique « tendu » (Ukraine, Moyen-Orient, polarisation interne) contribue à maintenir un risque élevé.

En 2025, la menace terroriste en Europe est décrite comme complexe, multidimensionnelle et alimentée par un contexte géopolitique tendu. Les aspects majeurs en 2025 incluent le terrorisme jihadiste, l'extrémisme de droite, l'extrémisme de gauche/anarchiste, le séparatisme résiduel et de nouvelles formes hybrides liées au numérique. De même, on note les aspects persistants tels que : l'intensification de la radicalisation, les tensions et polarisations sociales à potentiel violent, l'implication de personnes mineures dans des activités de terrorisme et extrémisme violent, la diffusion de propagande terroriste et violente en ligne, de contenus antisémites et antimusulmans.

Le financement du terrorisme en 2025 est considéré comme plus diversifié, plus numérique et plus difficile à détecter qu'en 2024. Les groupes terroristes exploitent davantage les crypto-actifs, les plateformes en ligne, les petites transactions fragmentées et les zones de conflit pour contourner les contrôles financiers, sans pour autant négliger l'utilisation de systèmes de transactions financières traditionnels (tels que par exemple hawala).

4.5.2. Actions de l'Union européenne en matière de lutte anti-terroriste en 2025

En 2025, plusieurs priorités stratégiques définies par le Conseil de l'Union européenne sur la base des conclusions du Conseil (décembre 2024) ont été effectivement poursuivies, notamment concernant :

- la coopération (opérationnelle) entre États membres ;
- la préparation et réponse face aux attaques ;
- la lutte contre la radicalisation ;
- le renforcement du lien sécurité intérieure/extérieure ;
- la protection des infrastructures critiques.

4.5.3. Mesures restrictives

En 2025, l'Union européenne a renforcé et actualisé ses mesures restrictives contre le terrorisme. Le point central est l'adoption du Règlement (UE) 2025/205 du 30 janvier 2025, qui met à jour le cadre juridique des sanctions antiterroristes, ainsi que le Règlement d'exécution (UE) 2025/206, qui actualise la liste des personnes et entités visées.

4.6. Coopération policière

4.6.1. Cycle politique pour la lutte contre la grande criminalité organisée

En octobre 2010, le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) a décidé d'établir un cycle politique de l'Union européenne pour lutter contre la grande criminalité organisée (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*, ou EMPACT) en définissant les différentes étapes nécessaires à la mise en œuvre d'un tel cycle.

En février 2021, des conclusions du Conseil sont venues pérenniser le format de coopération EMPACT en tant qu'instrument permanent pour une coopération multidisciplinaire dans la lutte contre le crime grave et organisé. Le cycle couvrant la période 2022-2025 comporte dix priorités. À la suite de l'analyse « *Decoding*

the EU's most threatening criminal networks » réalisée par l'agence Europol en avril 2024, le Conseil a décidé d'intégrer un tel exercice de cartographie des groupes criminels dans la planification des actions opérationnelles de l'EMPACT.

Le Luxembourg participe aux priorités « réseaux criminels présentant un risque élevé », « cyberattaques », « traite des êtres humains », « exploitation sexuelle des enfants », « trafic de migrants », « trafic de stupéfiants », « criminalité organisée contre les biens », « fraude et criminalité économique et financière » ainsi qu'à celle dédiée au « trafic d'armes à feu ».

En 2025, la Police grand-ducale a participé à 13 actions communes sous l'égide d'Europol avec la participation volontaire d'autres États membres et pays tiers. Ces opérations avaient notamment pour objet la lutte contre le trafic de stupéfiants, la lutte contre la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, la lutte contre les contenus illicites sur Internet, la lutte contre la fraude massive par carte de crédit ainsi que la fraude à la TVA. Ces opérations mobilisent un grand nombre de membres des services répressifs des États membres dans un but commun et en misant sur l'efficacité.

L'année 2025 a également été marquée par les préparatifs pour la prochaine période du cadre EMPACT couvrant les années 2026 à 2029. C'est en tenant compte des enseignements issus de l'analyse de la menace « *Serious Organised Crime Threat Assessment* » élaborée par l'agence Europol sur base des contributions des États membres que le Conseil a décidé des priorités EMPACT pour la prochaine phase qui comprendra sept priorités par le biais de conclusions du Conseil adoptées le 13 juin 2025.

4.6.2. Proposition de règlement visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794

En novembre 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à renforcer le rôle de l'agence Europol dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, et en particulier le rôle du centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants. Alors que le Conseil a pu adopter une orientation générale le 18 juin 2024, le Parlement européen n'a arrêté sa position que le 20 mai 2025, ce qui a permis à la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne d'initier la phase des négociations interinstitutionnelles au cours du mois de juin. Le 25 septembre, les co-législateurs sont parvenus à un accord politique provisoire dont les grandes lignes sont les suivantes :

- la transformation du centre européen de la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains en structure permanente au sein de l'agence Europol afin de pouvoir renforcer son support stratégique, opérationnel et technique au service des États membres ;
- le renforcement du volet de l'échange de données notamment dans le contexte des *Operational Task Forces* et une meilleure capacité de l'agence à traiter des données biométriques ;
- une enveloppe budgétaire supplémentaire d'un montant de 50 millions d'euros et la création de 50 postes auprès de l'agence.

Le vote formel a eu lieu le 25 novembre 2025 au Parlement européen suivi, le 8 décembre 2025, par le vote du Conseil. Le Luxembourg s'est exprimé en faveur de cet accord politique lors du vote au Conseil.

4.6.3. Proposition de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants

Proposée le 5 mai 2022, le Conseil n'est parvenu à adopter une orientation générale partielle que le 17 novembre 2025. La présidence danoise du Conseil de l'Union européenne a donc pu engager la phase des

négociations interinstitutionnelles avec le Parlement européen. Cette orientation générale partielle se résume de la manière suivante :

- le retrait des dispositions relatives aux injonctions de détection dans l'ensemble du texte ;
- la pérennisation de la dérogation temporaire, permettant aux fournisseurs qui le souhaitent de poursuivre la détection volontaire au-delà d'avril 2026 ;
- l'inclusion d'une clause de réexamen invitant la Commission européenne à évaluer la nécessité et la faisabilité d'introduire des injonctions de détection dans un futur acte juridique, en tenant compte des évolutions technologiques. Bien entendu, il reviendra aux co-législateurs de décider de l'opportunité d'introduire de telles obligations ; et
- la création d'un centre de l'Union européenne, notamment en matière d'évaluation des risques, de traitement et de transmission des signalements émanant des fournisseurs, ainsi qu'en matière d'émission d'ordres de blocage ou de déréférencement.

Le Luxembourg était en mesure de soutenir l'orientation générale telle que négociée par la présidence danoise du Conseil étant donné que la question épineuse des injonctions de détection a été enlevée du texte.

4.7. Sécurité civile

Proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire

Le 17 juillet 2025, la Commission européenne a présenté la proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union européenne et au soutien de l'Union européenne en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire.

Conformément aux grandes lignes de la stratégie européenne pour une Union de la préparation, publiée le 26 mars 2025, la proposition de règlement vise à renforcer la résilience de l'Union européenne face aux catastrophes et crises de nature diverse.

Elle vise à remplacer la décision 1313/2013/UE, qui constitue actuellement la base légale du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Les structures existantes dudit mécanisme sont maintenues, voire renforcées.

L'évolution majeure envisagée consiste en l'introduction de plusieurs éléments, notamment la création d'une plateforme de coordination de crise, dont l'objet est de renforcer l'anticipation et la réaction face aux crises complexes, ainsi que la préparation et réaction aux situations d'urgence sanitaire.

Depuis la publication de cette proposition de règlement, les négociations ont débuté sous la présidence danoise au sein du groupe « Protection civile » (PROCIV). Lors du Conseil JAI d'octobre 2025, les ministres ont eu un premier échange de vues politique à ce sujet.

Le Luxembourg apporte son soutien aux grandes lignes de la proposition de règlement tout en soulignant que certains aspects doivent encore être approfondis, notamment afin de garantir que le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, et particulièrement le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), puissent continuer à accomplir pleinement leurs missions principales dans le domaine de protection civile, tout en tenant compte des nouveaux défis qui se posent.

5. Emploi, politique sociale, santé et consommateurs

5.1. Politique de santé

5.1.1. Santé publique et produits pharmaceutiques

Au sein de la formation Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (Conseil EPSCO), les présidences polonaise et danoise ont organisé en 2025 quatre réunions des ministres de la Santé les 24-25 mars (Conseil informel), le 20 juin (Conseil formel), les 15-16 septembre (Conseil informel) et le 2 décembre (Conseil formel). Au cours des réunions formelles, les ministres ont adopté des conclusions du Conseil sur la promotion et la protection de la santé mentale des enfants et des adolescents à l'ère numérique (20 juin)¹⁷ et arrêté la position du Conseil sur la loi relative aux médicaments critiques (*Critical Medicines Act*, CMA) (2 décembre)¹⁸, un projet de règlement qui vise à soutenir la fabrication, à améliorer la disponibilité et la sécurité d'approvisionnement en médicaments critiques dans l'Union européenne.

Le Luxembourg a marqué son soutien au CMA, en regrettant toutefois le manque d'ambition des chapitres relatifs aux marchés publics ainsi que de l'objectif initial qui ne reconnaît désormais plus la sécurité d'approvisionnement comme un enjeu « stratégique ». Quant aux conclusions sur la santé mentale, le Luxembourg s'est rallié à l'appel pour un cadre numérique renforcé, favorisant un usage sûr et adapté à l'âge, dans l'intérêt supérieur des enfants et des adolescents.

Le Conseil a également adopté sa position de négociation au printemps 2025 sur la réforme de la législation pharmaceutique¹⁹ et a conclu un accord politique avec le Parlement européen en décembre 2025. Constituant la plus vaste révision de la législation pharmaceutique européenne depuis plus de vingt ans, ce paquet vise à moderniser le cadre réglementaire afin de garantir un accès équitable à des médicaments sûrs, efficaces et abordables, tout en renforçant la compétitivité du secteur et la sécurité des approvisionnements au sein de l'Union européenne.

Le Luxembourg salue la révision de la législation pharmaceutique, et a œuvré en faveur de mécanismes réglementaires visant à une commercialisation équitable des médicaments sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, sans discrimination fondée sur la taille ou l'attractivité économique de certains marchés.

Lors des réunions informelles, les ministres ont eu des débats sur la santé mentale des enfants et des adolescents à l'ère numérique, la sécurité d'approvisionnement en médicaments vitaux en Europe, la promotion de la santé et prévention des maladies, l'efficacité des stratégies et programmes de prévention mis en œuvre dans les États membres (24-25 mars) ainsi que des échanges sur la stratégie de l'Union européenne en matière de sciences de la vie et de la stratégie relative aux contre-mesures médicales (15-16 septembre).

5.1.2. Politique en matière de drogues

Le groupe permanent du Conseil chargé du suivi politique des questions liées aux drogues (HDG) s'est réuni une fois par mois pour aborder des thèmes tels que l'inclusion de nouvelles substances psychoactives dans la définition légale des drogues, un débat thématique sur les produits contenant des substances psychoactives et des échanges sur les outils financiers pour réduire le trafic organisé. En décembre 2025, la Commission européenne a présenté une nouvelle stratégie de l'Union européenne en matière de drogues et

¹⁷ [Protection de la santé mentale des enfants et des adolescents à l'ère numérique : le Conseil souhaite des efforts supplémentaires - Consilium](#)

¹⁸ [Acte législatif sur les médicaments critiques : le Conseil arrête sa position sur de nouvelles règles pour remédier aux pénuries - Consilium](#)

¹⁹ [« Paquet pharmaceutique » : le Conseil arrête sa position sur de nouvelles règles pour un secteur pharmaceutique de l'UE plus juste et plus compétitif - Consilium](#)

plan d'action contre le trafic de drogue. Après leur présentation au Conseil JAI de décembre 2025, l'analyse approfondie de ces documents sera menée en 2026.

5.1.3. Politique en matière de sûreté nucléaire

L'organe préparatoire du Conseil pour les dossiers atomiques (WPAQ) s'est réuni à plusieurs reprises en 2025 pour examiner une proposition de règlement sur l'assistance au démantèlement de la centrale nucléaire d'Ignalina (Lituanie) pour 2028-2034, examiner plusieurs actes législatifs dans le cadre juridique Euratom, préparer des réunions de la Convention Commune sur la sûreté du combustible usé et de la gestion des déchets radioactifs et de la Convention sur la sûreté nucléaire et discuter de la sûreté des installations en Ukraine.

5.2. Conditions de travail et protection sociale

5.2.1. Révision du règlement européen 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

La présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne (1^{er} semestre 2025) avait repris les discussions sur ce dossier hautement sensible en demandant un mandat de négociation avec le Parlement européen au Coreper au mois d'avril 2025. Ces échanges ont suivi les discussions techniques qui avaient eu lieu en amont au sein du Groupe questions sociales du Coreper le 30 janvier 2025. Par la suite, un trilogue sur base de la position du Coreper d'avril a eu lieu le 3 juin 2025, mais n'a pas abouti à un accord entre les deux co-législateurs. Face au constat de positions fortement divergentes, la présidence polonaise n'a plus organisé de nouveau trilogue.

Sous présidence danoise, les travaux portant sur la réforme du règlement 883/2004 n'ont pas été poursuivis, alors que la présidence chypriote (1^{er} semestre 2026) avait annoncé fin 2025 vouloir reprendre les travaux en vue d'aboutir à un compromis entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

5.2.2. Révision de la directive sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents mutagènes, cancérigènes et reprotoxiques sur le lieu de travail (CMRD VI)

En juillet 2025, la Commission européenne a proposé la sixième révision de la directive sur la protection des travailleurs contre les risques de santé liés à l'exposition de produits chimiques sur leur lieu de travail. Cette proposition d'actualisation de la directive témoigne de l'engagement continu de l'Union européenne en faveur de l'amélioration des normes de santé et de sécurité au travail.

La proposition de révision introduit de nouvelles valeurs limites d'exposition et actualise les définitions afin d'assurer une protection adéquate contre les substances dangereuses.

Sous présidence danoise, le Conseil a arrêté sa position de négociation (orientation générale).

Le texte de compromis inclut, pour la première fois, une valeur limite pour l'isoprène qui n'a pas figuré dans la proposition de révision de la Commission européenne. Sur demande de plusieurs délégations, dont le Luxembourg, cette substance fut intégrée dans le texte de la directive sur base du principe de précaution.

Dès que le Parlement européen aura adopté sa position, la présidence chypriote sera en mesure d'organiser les trilogues.

5.2.3. Directive 2025/2450 modifiant la directive 2009/38/CE en ce qui concerne l'institution et le fonctionnement de comités d'entreprise européens et l'application effective des droits d'information et de consultation transnationales

La directive sous rubrique vise à modifier la directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, dans le but de garantir aux comités d'entreprise européens une simplification au niveau de leur mise en place, une amélioration de leur financement et de la protection de leurs membres.

Une modification du champ d'application de la directive de base est effectuée afin d'assurer les mêmes standards en matière d'information et de consultation des travailleurs.

La présidence polonaise a clôturé les négociations avec le Parlement européen en mai 2025. La directive 2025/2450 doit être transposée par les États membres jusqu'au 1^{er} janvier 2028.

5.2.4. Directive et recommandation portant sur les stages

En juin 2025, la présidence polonaise a obtenu un accord sur la position de négociation du Conseil concernant la directive sur les stages, qui vise à améliorer les conditions de travail des stagiaires et à empêcher les employeurs de déguiser des relations d'emploi en stages.

Sous la présidence danoise, un trilogue avec le Parlement européen fut organisé et la présidence chypriote a annoncé continuer les travaux entre co-législateurs.

Les discussions sur la recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité renforcé pour les stages, qui demande notamment que tous les stagiaires soient rémunérés équitablement, aient accès à une protection sociale adéquate et bénéficient d'un tuteur, se déroulent en parallèle.

5.2.5. Forum Social de Porto 18-19 septembre 2025

En septembre 2025, le ministre du Travail Georges Mischo a participé au Forum Social de Porto qui a été organisé conjointement par le gouvernement portugais, la Commission européenne et d'autres institutions européennes. Le thème de l'édition 2025 portait sur « Des emplois de qualité dans une Europe sociale compétitive ».

Lors de ce forum, les initiatives mises en place au Luxembourg afin d'accompagner les travailleurs tout au long de leur parcours professionnel ont été présentées aux participants du forum.

Lors de son intervention, le Luxembourg a souligné que les emplois de qualité sont bien plus qu'un simple facteur économique : ils sont le fondement même d'une société juste, inclusive et résiliente. Ils représentent l'engagement envers un travail décent, une rémunération équitable, des conditions de travail sûres, ainsi qu'un équilibre sain entre vie professionnelle et vie privée.

5.2.6. Mise en œuvre de la lettre d'entente entre la Commission européenne, l'État luxembourgeois et la Fédération des hôpitaux luxembourgeois : signature d'un arrangement administratif

Le 19 novembre 2024, le Luxembourg, la Commission européenne et la Fédération des hôpitaux luxembourgeois (FHL) avaient signé une lettre d'entente pour simplifier l'accès aux prestations de soins hospitaliers des agents et leurs membres de famille qui sont affiliés au régime commun d'assurance maladie (RCAM), le système de sécurité sociale du personnel de l'Union européenne et de leurs familles.

Une des mesures y figurant est la signature d'un arrangement administratif entre la Commission européenne et la FHL, le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale ayant un rôle de facilitateur.

Cet arrangement administratif, qui définit les règles et procédures administratives entre les établissements hospitaliers et l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels de la Commission européenne (PMO), a été signé le 25 septembre 2025 ²⁰.

Cet arrangement, qui est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2025, facilite la prise en charge financière ainsi que les échanges entre les organismes concernés. Ainsi, les patients concernés bénéficient de procédures simplifiées et d'une prise en charge directe pour les prestations définies dans l'arrangement administratif.

5.2.7. Directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle

La Commission européenne a adopté le 2 juillet 2008 une proposition de directive qui a pour objet d'étendre la protection contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle à des domaines autres que l'emploi et le travail. Jusqu'ici, la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 sur l'égalité de traitement s'applique uniquement au domaine de l'emploi et du travail – une situation qui crée de multiples situations de discrimination différentes selon les législations nationales divergentes des États membres et instaure, dans les faits, une hiérarchie entre les différentes formes de discrimination. En dehors du domaine de l'emploi et du travail, uniquement la discrimination basée sur le sexe et l'origine ethnique ou raciale est interdite par le droit de l'Union européenne.

Par conséquent, la proposition de directive horizontale de la Commission européenne compléterait le droit de l'Union européenne et interdirait la discrimination fondée sur les motifs susvisés dans les domaines suivants : la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé ; l'éducation ; et l'accès aux biens et services, y compris le logement. Ainsi, la directive garantirait une protection minimale similaire contre la discrimination dans tous les États membres de l'Union européenne.

Au vu du blocage continu du texte au niveau du Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne avait envisagé au printemps 2025 dans son programme de travail de proposer le retrait définitif de la directive. Après cette annonce de la Commission européenne, la grande majorité des États membres a signalé sous diverses formes son soutien pour continuer les discussions sur la directive, soulignant son rôle primordial afin de renforcer l'acquis communautaire dans la non-discrimination. Pendant l'été 2025, la Commission européenne a ainsi annoncé vouloir maintenir la directive sur la table des négociations au Conseil.

Par conséquent, les présidences polonaise et danoise du Conseil de l'Union européenne se sont fortement engagées en 2025 pour convaincre les derniers États membres encore réticents à l'adoption par unanimité de la directive. Or, malgré ces efforts et un appui solidaire de nombreux États membres, dont le Luxembourg, trois États membres ont maintenu leur opposition à l'adoption de la directive. Les présidences chypriote et irlandaise essaieront donc de nouveau en 2026 de surmonter le blocage sur ce dossier au niveau du Conseil de l'Union européenne.

²⁰https://m3s.gouvernement.lu/lb/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiqués+2025+09-septembre+26-arrangement-commission-federation-hopitaux.html#:~:text=Le%2025%20septembre%202025%2C%20l%27Office%20de%20gestion%20et,familles%2C%20au%20sein%20des%20%C3%A9tablissements%20hospitaliers%20luxembourgeois%20concern%C3%A9s.

6. Compétitivité

6.1. Marché intérieur et marché intérieur numérique

6.1.1. Travaux du Conseil « compétitivité »

La nouvelle Commission européenne « von der Leyen II » est en entrée en fonction le 1er décembre 2024. Son programme de travail trouve ses fondements dans le rapport « Draghi », intitulé « *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe* », et le rapport « Letta » sur l'avenir du marché intérieur, intitulé « *Much more than a market* », publiés respectivement en septembre et en avril 2024. Ces rapports mettent l'accent sur une Europe qui se doit d'être plus compétitive, résiliente et économiquement robuste, ces aspects étant reflétés dans les orientations politiques de la présidente Ursula von der Leyen pour son deuxième mandat. L'objectif est de faire de l'Europe un acteur de taille face aux États-Unis et à la Chine dans la résolution des défis géopolitiques actuels.

Pour ce faire, le mandat « von der Leyen II » est marqué par un accent particulier mis sur la compétitivité de l'Union européenne, avec un grand défi : allier un renforcement de l'industrie européenne tout en préservant les ambitions du Pacte vert européen (*Green Deal*). Dans cette optique, la nouvelle Commission européenne entend accompagner les acteurs économiques européens dans leur transition, notamment dans les filières où la décarbonation s'avère être la plus ardue, telles les industries écono-ergo-intensives comme l'acier, l'aluminium ou encore le béton. Par conséquent, dans son programme de travail pour 2025, la Commission européenne a placé la simplification des règles et la mise en œuvre de celles-ci au cœur de son action, avec un enjeu central de renforcement de la compétitivité européenne et d'approfondissement le marché intérieur, deux points salués par le Luxembourg.

Le Luxembourg a favorablement accueilli la publication, le 29 janvier 2025, de la communication de la Commission européenne, intitulée « Une boussole pour la compétitivité de l'Union européenne » (*A Competitiveness Compass for the EU*), qui promeut une politique industrielle européenne plus affirmée, visant à renforcer la compétitivité, la résilience et la capacité d'innovation de l'industrie européenne. Dans ce contexte, le marché intérieur est présenté comme un atout central pour permettre aux entreprises européennes de gagner en taille et en productivité. Cette « boussole » met également l'accent sur la réduction de la fragmentation réglementaire, de même que sur la simplification des règles existantes, deux objectifs auxquels le Luxembourg souscrit. Partant de cette base, la Commission européenne s'est évertuée à développer les piliers d'une politique industrielle « verte » de l'Union européenne, à éliminer les barrières dans le marché intérieur et à initier un vaste exercice de simplification des règles européennes par le biais de textes dits « omnibus » ayant vocation à modifier plusieurs législations européennes en vue de réduire la charge administrative qui en découle.

Publiée le 21 mai 2025, la communication, « Le marché unique : notre marché intérieur européen dans un monde incertain – Stratégie pour un marché unique simple, homogène et solide » (*Single Market Strategy*), expose les priorités de la Commission européenne dans le domaine du marché intérieur. Cette stratégie s'inscrit dans la continuité du programme de travail de la Commission européenne et se focalise sur l'élimination des barrières les plus persistantes, désignées sous les termes « *Terrible Ten* ». Le Luxembourg soutient de manière générale les grands objectifs et les priorités énoncées dans la stratégie – qui convergent avec les constats des rapports « Letta » et « Draghi » – et compte sur la Commission européenne pour proposer en 2026 des actions concrètes visant à supprimer les barrières restantes au marché intérieur.

Parmi ces barrières – qui comprennent la complexité des règles, la fragmentation des règles dans le domaine des services ou en matière d'étiquetage, ou encore des règles désuètes encadrant les produits – figurent les restrictions territoriales de l'offre (RTO), grâce notamment aux efforts continus déployés par le Luxembourg, en collaboration avec ses partenaires du Benelux. Lors du Conseil « Compétitivité » du 29 septembre 2025,

les RTO ont fait l'objet d'un point divers proposé par l'Autriche et soutenu par le Luxembourg, ainsi que la République tchèque, la Croatie, la Grèce, les Pays-Bas et la Slovaquie. L'objectif était d'encourager la Commission européenne à présenter en 2026 une initiative de nature législative visant à interdire les RTO injustifiées dans le marché intérieur.

La filière « compétitivité » du Conseil a également poursuivi ses travaux sur plusieurs initiatives législatives sous les présidences polonaise et danoise. Parmi les textes finalisés figurent le règlement (UE) 2025/2509 relatif à la sécurité des jouets, la directive en ce qui concerne les équipements de recharge des véhicules électriques, les distributeurs de gaz comprimé et les compteurs d'électricité, de gaz et d'énergie thermique, la directive (UE) 2015/2302 sur les voyages à forfait et les prestations de voyage liées, ainsi que la directive (UE) 2025/2647 modifiant la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. Le Luxembourg a voté en faveur de l'ensemble de ces textes.

6.1.2. *Marché intérieur*

Présentée par la Commission européenne le 12 septembre 2023, la proposition de règlement concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales a de nouveau peiné à avancer au niveau des co-législateurs. Cette proposition de règlement vise à remplacer la directive (UE) 2011/7 en imposant des délais maximums de paiement plus stricts, fixés à trente jours pour les autorités publiques et les entreprises, ainsi qu'un paiement systématique des intérêts de retard et la mise en place d'autorités nationales de contrôle indépendantes. À la suite d'efforts timides des présidences polonaise et danoise, le dossier reste au point mort, puisqu'une majorité d'États membres estime que les choix politiques proposés par la Commission européenne ne répondent pas efficacement au problème des retards de paiement. De son côté, le Luxembourg soutient les objectifs visant à résoudre le problème des retards de paiement dans les transactions commerciales, qui affectent fortement les PME, et adopte une approche constructive. Cependant, il a souligné la nécessité de prévenir des restrictions excessives à la liberté contractuelle qui pourraient particulièrement pénaliser les PME débitrices et plaide pour une approche plus proportionnée et efficace.

Publiée le 18 octobre 2024, la proposition de règlement concernant une interface publique connectée au système d'information du marché intérieur pour la déclaration de détachement de travailleurs, plus communément intitulée « *eDeclaration* », a fait l'objet d'un accord le 14 mai 2025 au niveau du Conseil, sous présidence polonaise. Cette proposition vise à créer une interface publique pour faciliter la déclaration du détachement des travailleurs. Au niveau du Luxembourg, la proposition est conjointement suivie par le ministère du Travail et le ministère de l'Économie. Bien qu'il supporte les efforts de la Commission européenne visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, le Luxembourg n'a pas soutenu le mandat du Conseil, estimant que le caractère volontaire du système – laissant libre choix aux États membres d'y adhérer – créerait un mauvais précédent, jetant les bases d'un marché intérieur à plusieurs vitesses. Le Parlement européen ayant adopté sa position plus tardivement, les trilogues ont débuté en novembre 2025 sous présidence danoise et se poursuivront en 2026 sous présidence chypriote.

La proposition de directive en ce qui concerne les équipements de recharge des véhicules électriques, les distributeurs de gaz comprimé et les compteurs d'électricité, de gaz et d'énergie thermique a fait l'objet d'un accord au sein du Conseil le 8 octobre 2025, sous présidence danoise. Cette proposition, présentée le 29 novembre 2024, modifie la directive 2014/32/UE relative aux instruments de mesure afin d'adapter le cadre juridique aux évolutions technologiques. La révision concerne notamment l'intégration de nouveaux dispositifs essentiels, tels que les chargeurs pour véhicules électriques, les distributeurs de gaz comprimé ou encore les compteurs d'énergie thermique, afin de garantir leur conformité et leur fiabilité dans un contexte de transformation énergétique et numérique. Les travaux menés sous présidence danoise ont pu aboutir à un accord politique entre le Conseil et le Parlement européen le 16 novembre 2025. Le Luxembourg a marqué

son accord avec le compromis adopté, dans la mesure où il a trouvé le bon équilibre entre la mise en place de règles communes concernant les bornes de recharge de véhicules électriques, les distributeurs de gaz comprimé et les compteurs d'électricité, de gaz et d'énergie thermique, tout en laissant une période de transition raisonnable afin de ne pas devoir changer l'ensemble du parc déjà installé dans un futur proche. Le règlement sera publié au Journal officiel de l'Union européenne en 2026.

La Commission européenne a présenté le 5 septembre 2025 une proposition de règlement établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034 (*Single Market and Customs Programme 2028-2034*). Ce programme vise à établir, pour la période 2028-2034, un programme unique pour le marché intérieur et les douanes, fusionnant et remplaçant plusieurs programmes existants afin de renforcer le fonctionnement du marché intérieur, la coopération douanière, la sécurité des consommateurs et la compétitivité des entreprises européennes. Le 19 décembre 2025, la proposition a fait l'objet d'un accord partiel au niveau du Conseil sous présidence danoise, certaines parties étant laissées en suspens en attendant la finalisation des négociations autour du CFP de l'Union européenne. Le Luxembourg soutient les objectifs de la proposition qui visent à renforcer les autorités douanières et de surveillance du marché en améliorant leur coopération en vue de garantir des règles de jeu équitables pour les opérateurs économiques européens.

Les co-législateurs ont également pu finaliser les travaux autour de la proposition de règlement relatif à la sécurité des jouets, qui a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 12 décembre 2025. Le Parlement européen et le Conseil sont tombés d'accord sur un texte commun lors d'un trilogue en date du 10 avril 2025, lors de la présidence polonaise. Cette proposition vient actualiser la directive 2009/48/CE pour renforcer la protection des enfants contre les jouets présentant notamment des risques nouveaux liés, par exemple, à certaines substances chimiques nocives et aux nouvelles technologies, telle que l'IA. Elle vise également à améliorer l'efficacité des contrôles et à garantir la transparence des informations grâce à l'introduction d'un passeport numérique de produit pour les jouets. Le Luxembourg s'est montré en faveur du texte adopté, dans la mesure où il garantit la libre circulation des jouets dans le marché intérieur, tout en réhaussant le niveau de sécurité des jouets dans l'Union européenne et en adaptant le cadre réglementaire aux nouvelles réalités économiques, telle que les ventes en ligne.

Lors d'un groupe de travail « Marché intérieur » en date du 27 octobre 2025, la Commission européenne a présenté ses premiers travaux relatifs à une future proposition de règlement, intitulée « *European Product Act* ». Cette initiative visera à modifier et potentiellement fusionner le règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, le règlement (CE) n° 765/2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation, la décision n° 768/2008/CE relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, ainsi que le règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne. Par ce biais, la Commission européenne envisage de mettre en cohérence l'ensemble du cadre réglementaire de l'Union européenne relatif aux produits non-alimentaires et de potentiellement créer une agence européenne de surveillance du marché. Le Luxembourg a déjà montré son soutien à la Commission européenne dans sa démarche de rationalisation et de modernisation du cadre législatif, afin de l'adapter aux défis économiques actuels, notamment en lien avec l'essor du commerce en ligne.

6.1.3. Simplification administrative (omnibus IV)

Présenté le 21 mai 2025, le paquet « omnibus IV » s'inscrit dans l'exercice général de simplification administrative mené par la Commission européenne. Ce paquet comprend cinq initiatives législatives, parmi lesquelles deux propositions relatives à la numérisation et aux spécifications communes relèvent de la

compétence du ministère de l'Économie²¹. La directive et le règlement en ce qui concerne la numérisation et les spécifications communes viennent modifier treize directives et sept règlements dans l'optique de numériser des documents accompagnant certains types de produits et d'ajouter une procédure d'adoption de spécifications communes, qui sert d'alternative aux normes harmonisées en cas de défaillance dans le processus d'élaboration de ces dernières. Le Conseil a adopté son mandat de négociation le 24 septembre 2025 sous présidence danoise et les trilogues ont vocation à débiter une fois que le Parlement européen aura adopté sa position. Le Luxembourg soutient les efforts déployés par la Commission européenne en vue de simplifier l'établissement de la documentation technique des produits, tout en restant attentif à ce que les États membres soient dûment impliqués dans l'élaboration de spécifications communes.

6.1.4. Politique de la concurrence

Se sont poursuivies en 2025 les étapes du processus de révision de trois règlements en matière de concurrence : d'une part, les règlements (CE) n° 1/2003 et (CE) n° 773/2004 qui définissent le cadre procédural pour la mise en œuvre des règles de concurrence telles qu'énoncées aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et d'autre part, le règlement (UE) n° 316/2014 relatif à l'exemption par catégorie de certains accords de transfert de technologie. Concernant le cadre procédural, l'objectif du processus de révision est d'améliorer l'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre des règles de concurrence ainsi que certains aspects en matière de coopération avec les autorités nationales (autorité de concurrence et juridictions). Une première consultation publique a eu lieu en 2025. Concernant les transferts de technologie, le règlement actuel expirant le 30 avril 2026, la consultation publique intervenue en 2025 portait sur un projet de règles amendées.

Peut en outre être mentionné le travail en cours de la Commission européenne concernant de nouvelles lignes directrices en matière de concentrations entre entreprises qui visent notamment à moderniser le texte et y refléter 20 ans de jurisprudence et de pratique. Enfin, la Commission européenne prépare également des lignes directrices concernant les abus d'exclusion en lien avec la mise en œuvre de l'article 102 du TFUE (interdiction des abus de position dominante).

6.1.5. Aides d'État

En 2025, les dernières sections en vigueur du Cadre temporaire de crise et de transition (TCTF), à savoir les sections 2.5, 2.6 et 2.8, axées sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et sur la transition vers une économie à zéro émission nette, sont arrivées à expiration. Dans ce contexte, le 25 juin 2025, la Commission européenne a adopté un nouveau cadre, le « *Clean Industrial Deal State Aid Framework* » (CISAF) (communication (UE) 2025/3602), qui fixe les règles applicables aux aides d'État destinées à soutenir la transition vers une industrie plus propre et décarbonée. Il remplace le cadre temporaire de crise et de transition et s'applique jusqu'en 2030. Le CISAF permet aux États membres d'accorder plus facilement des aides en faveur des énergies propres, de la décarbonation industrielle et de la production de technologies vertes, tout en garantissant le respect de la concurrence et du bon fonctionnement du marché intérieur. Ce nouveau cadre d'aide a été accueilli favorablement par le Luxembourg.

Au mois d'août 2025, la Commission européenne a mené une consultation publique sur la révision des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les « lignes directrices sur les aides d'État au sauvetage et à la restructuration »). Parmi les changements

²¹ Deux propositions ont trait à l'extension aux « *small mid-cap enterprises* » de certaines mesures dédiées aux petites aux moyennes entreprises et une proposition introduisant un « *stop-the-clock* » concernant certaines obligations de rapportage dans le règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries.

proposés, la Commission européenne se penche sur la modification de la définition de la notion d'« entreprise en difficulté » en ce qui concerne certains types de jeunes pousses innovantes qui ont un modèle de croissance spécifique, leur permettant ainsi de bénéficier d'aides au titre d'autres instruments d'aides d'État. Ce point présente un intérêt particulier pour le Luxembourg qui plaide depuis plusieurs années pour la révision de cette définition afin de l'adapter à la réalité économique.

Les travaux de la Commission européenne en vue de la mise en œuvre du droit d'accès à la justice en matière de droit environnemental garanti par la Convention d'Arhus se sont poursuivis avec l'adoption de modifications des règles sur les aides d'État afin de garantir l'accès du public à la justice en matière d'environnement en lien avec les décisions de l'Union en matière d'aides d'État. Désormais, les organisations non-gouvernementales peuvent demander à la Commission européenne de réexaminer certaines décisions en matière d'aides d'État à la lumière du droit de l'Union en matière d'environnement, ce que permet de répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Arhus. Le Luxembourg accueille favorablement ces modifications.

Fin 2025, la Commission européenne a également adopté une modification de la décision relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (décision « SIEG ») (décision 2012/21/UE). Elle permet désormais aux États membres de soutenir le logement abordable de manière simplifiée et rapide, ainsi que de répondre aux défis liés à l'accessibilité des logements au-delà du logement social. Par ailleurs, la révision apporte des précisions et met à jour certains éléments clés de la décision « SIEG », comme une augmentation du plafond existant et une réduction de la fréquence des vérifications de la surcompensation prévues par la décision.

Enfin, également en décembre 2025, les lignes directrices révisées relatives aux aides d'État dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (ETS) (communication (UE) 2026/196) ont été adoptées par la Commission européenne afin de répondre à l'augmentation durable des coûts d'émission et au risque accru de fuite de carbone pour les industries exposées à la concurrence internationale. Ces règles permettent aux États membres de compenser une partie des coûts indirects de l'électricité liés au prix du carbone, tout en maintenant des incitations à la décarbonation.

La révision étend la liste des secteurs éligibles en y ajoutant de nouveaux secteurs et sous-secteurs, augmente l'intensité maximale de l'aide et actualise les facteurs d'émission de CO₂ applicables pour la période 2026-2030. Elle introduit également la possibilité de réinvestir une partie des aides perçues dans des projets contribuant à la transition verte. Le Luxembourg accueille très favorablement ces évolutions, en particulier l'inclusion de nouveaux secteurs, l'augmentation des facteurs d'émission et de l'intensité des aides, ainsi que les nouvelles possibilités de réinvestissement offertes aux entreprises, qui renforcent à la fois la compétitivité industrielle et les objectifs climatiques.

6.1.6. *Tourisme*

Le Conseil « compétitivité » a continué son suivi des conclusions adoptées en décembre 2022 dans le cadre du « Programme européen pour le tourisme 2030 ». Ce programme pluriannuel vise à accompagner les États membres, la Commission européenne et les parties prenantes dans leurs efforts pour rendre le secteur du tourisme plus durable, résilient et orienté vers le numérique. Dans ce contexte, la Commission européenne a lancé le parcours de transition pour le tourisme (*Tourism Transition Pathway*), un outil clé pour accompagner la double transition verte et numérique du secteur. Ce parcours identifie les priorités et fournit des orientations pratiques aux acteurs du tourisme pour relever les défis environnementaux et technologiques. En décembre 2025, la Commission européenne a publié un rapport sur l'implémentation du « Programme

européen pour le tourisme 2030 ». Ce rapport permet de souligner les progrès réalisés à ce stade pour renforcer la résilience et la durabilité du secteur.

6.2. Protection des consommateurs

Un moment important en matière de politique de la protection a été la publication le 19 novembre 2025 de l'Agenda du consommateur 2030 qui intègre le plan d'action relatif aux consommateurs dans le marché unique, le programme politique de la Commission européenne en la matière pour la période 2025 à 2030. Son titre, « Une impulsion nouvelle pour la protection des consommateurs, la compétitivité et la croissance durable », en dit long sur l'ambition de l'exécutif de renforcer la protection des consommateurs qui « favorise un environnement concurrentiel qui profite à la fois aux consommateurs et aux entreprises », des points que le Luxembourg accueille positivement.

Les échanges à haut niveau entre la Commission européenne et les États membres ont également porté sur un autre dossier d'envergure, à savoir les suites à réserver au bilan de qualité (*digital fitness check of EU consumer law on digital fairness*) publié le 3 octobre 2024. Ainsi, sur base de l'analyse approfondie de la directive 93/13/CEE (sur les clauses abusives), de la directive 2005/29/CE (sur les pratiques commerciales déloyales) et de la directive 2011/83/UE (sur les droits des consommateurs), des problèmes dits multifactoriels ont été identifiés auxquels les consommateurs sont confrontés dans le monde digital, tels les difficultés liées à l'annulation et au renouvellement des abonnements numériques. L'exécutif européen entend y apporter une réponse dans un acte législatif (*Digital Fairness Act*) annoncé pour la fin de l'année 2026. Le Luxembourg sera attaché à ce que cette proposition réduise la fragmentation dans le marché intérieur en se focalisant uniquement sur les failles du cadre réglementaire actuel, tout en étant complémentaire et cohérent avec l'acquis.

Au cours de l'année 2025, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur deux textes, à savoir :

- La proposition de révision de la directive (UE) 2015/2302 sur les voyages à forfait et les prestations de voyage liées, dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité de cette directive, notamment en garantissant une meilleure protection des consommateurs dans des situations exceptionnelles, telles que des crises majeures. Un accord de principe a été acté le 10 décembre 2025 qui devra encore être entériné par la suite. À noter que le ministère de l'Économie, en tant que chef de file du dossier, a négocié le texte en concertation avec la Direction de la protection des consommateurs. Le Luxembourg défendait une exclusion des avis de voyage de la partie opérationnelle de la directive et a pu soutenir la proposition.
- La proposition de révision de la directive 2013/11/UE en matière de résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (directive « ADR ») avait été publiée ensemble avec la proposition de règlement devant abroger le règlement (UE) n°524/2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (règlement « ODR »). Le règlement (UE) 2024/3228 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 abrogeant le règlement (UE) n° 524/2013 et modifiant les règlements (UE) 2017/2394 et (UE) 2018/1724 en vue de l'abandon de la plateforme européenne de règlement en ligne des litiges figurait déjà le 30 décembre 2024 au Journal officiel de l'Union européenne. Les négociations portant sur la révision de la directive se sont en revanche avérées plus difficiles, mais les travaux ont pu être menés à bien en 2025 de sorte que la directive (UE) 2025/2647 a été publiée le 30 décembre 2025 au Journal officiel de l'Union européenne. Un encadrement adéquat des litiges non contractuels, des litiges avec des professionnels de pays tiers et des situations dans laquelle un professionnel ne réagit pas à une demande émanant d'une entité de résolution extrajudiciaire des litiges de consommation a été mis en place, de sorte que le Luxembourg a pu apporter son soutien à l'adoption de la proposition.

6.3. Propriété intellectuelle

6.3.1. Indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels

En novembre 2019, l'Union européenne a adhéré à l'Acte de Genève de l'Arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques. Ce traité a ouvert la voie à une protection par le biais d'appellations d'origines et d'indications géographiques pour tout type de produits, y compris les produits artisanaux et industriels.

Le 13 avril 2022, la Commission européenne a publié une proposition de règlement européen relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 du Parlement européen et du Conseil et la décision (UE) 2019/1754 du Conseil. Ce règlement²² est entré en vigueur le 16 novembre 2023 et est applicable depuis le 1^{er} décembre 2025.

Le Grand-Duché du Luxembourg ne dispose pas d'un système de protection spécifique préexistant des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et doit prévoir la mise en place d'un nouveau cadre législatif luxembourgeois dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen.

En vue de recueillir l'avis de toutes les parties intéressées, le ministère de l'Économie a lancé une consultation publique, ouverte du 26 avril au 1^{er} juillet 2024, afin d'identifier les potentiels produits qui répondraient aux conditions prévues par ce règlement européen et pour évaluer le potentiel de ce nouveau régime au niveau national²³. Le bilan de cette consultation publique a été dressé par le ministère de l'Économie²⁴.

Il ressort de cette consultation que l'intérêt local pour la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels est faible au Luxembourg. Conformément au règlement (UE) 2023/2411, le Luxembourg a introduit auprès de la Commission européenne une demande de dérogation visant à permettre le dépôt des demandes d'enregistrement directement auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO). Cette dérogation a été accordée au Luxembourg par la Commission européenne le 6 juin 2025²⁵.

Avec ce règlement européen, le Luxembourg est tenu d'introduire en droit luxembourgeois certains aspects de cette protection afin de pouvoir assurer une bonne mise en œuvre du règlement européen.

Le projet de loi n°8673²⁶ portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 et portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 12 décembre 2025, et a été déposé à la Chambre des députés le 19 décembre 2025.

²² Voir : [Règlement \(UE\) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements \(UE\) 2017/1001 et \(UE\) 2019/1753](#)

²³ [Communiqué du ministère de l'Économie – Lancement d'une consultation publique concernant le potentiel du Luxembourg en matière d'indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels](#)

²⁴ [Communiqué du ministère de l'Économie – Le bilan de la consultation publique sur la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels démontre un intérêt local faible](#)

²⁵ [Communiqué de presse de la Commission européenne : « L'UE lance l'enregistrement des dénominations de produits artisanaux et industriels dans le cadre du nouveau système d'indications géographiques »](#)

²⁶ [Projet de loi portant mise en œuvre du règlement \(UE\) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements \(UE\) 2017/1001 et \(UE\) 2019/1753 et portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS](#)

6.3.2. Paquet « brevets » de la Commission européenne

Le 27 avril 2023, la Commission européenne avait présenté une série de propositions de règlements européens visant à moderniser l'environnement des brevets dans des domaines spécifiques.²⁷

Brevets essentiels aux normes²⁸

Les « *Standard Essential Patents* » (SEP) protègent des inventions faisant partie d'une norme technologique, principalement dans les domaines de l'internet, de la téléphonie mobile ou des objets connectés, ainsi que les algorithmes de compression de données audio/vidéo. Vu le statut incontournable de ces droits exclusifs, les licences sur ces brevets devront être octroyées dans des termes spécifiques : *fair, reasonable and non-discriminatory* (FRAND).

La proposition de règlement européen de la Commission européenne visait à rendre plus transparent et équitable l'octroi de licences sur les SEP, en introduisant des procédures d'enregistrement et d'examen des droits concernés et en offrant des services de conciliation entre les titulaires de brevets et les utilisateurs de la technologie protégée.

Le 11 février 2025, la Commission européenne a annoncé le retrait de la proposition de son programme de travail²⁹. La raison invoquée dans le programme de travail pour le retrait de cette proposition de règlement européen est l'absence de consensus prévisible. La Commission européenne évaluera s'il convient de présenter une autre proposition ou de choisir une autre approche concernant les brevets essentiels aux normes.

Le Parlement européen, qui avait donné un avis favorable sur la proposition en février 2024, a introduit un recours le 14 novembre 2025 devant la CJUE contre la décision de retrait de la proposition par la Commission européenne³⁰.

La délégation luxembourgeoise aurait préféré qu'un examen plus approfondi soit mené par les instances du Conseil avant qu'un retrait de la proposition soit envisagé.

Licences obligatoires pour lutter contre les crises sanitaires

Les lois sur les brevets des États membres de l'Union européenne ont toutes des dispositions, sur des licences obligatoires qui pourront être accordées en cas de crise sanitaire pour assurer une production suffisante de médicaments, vaccins et d'autres produits médicaux.

Ces procédures nationales de délivrance de licences obligatoires qui devront fonctionner en parallèle sont toutefois peu utilisées en pratique. La Commission européenne a proposé, par le biais d'un règlement européen³¹, un système de licence obligatoire européenne délivrée de manière centrale pour toute l'Union européenne.

Les discussions sur la proposition ont abouti à l'adoption formelle du règlement le 16 décembre 2025.

²⁷Une présentation de ce paquet peut être consultée au lien suivant :

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2454.

²⁸ COM/2023/232 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux brevets essentiels à des normes et modifiant le règlement \(UE\) 2017/1001](#)

²⁹ [Commission work programme 2025](#), Annex IV, page 24

³⁰ C/2026/89 - [Recours introduit le 14 novembre 2025 – Parlement européen/Commission européenne \(Affaire C-727/25\)](#)

³¹ COM/2023/224 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'octroi de licences obligatoires pour la gestion de crise et modifiant le règlement \(CE\) n° 816/2006](#)

Le règlement (UE) 2025/2645 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2025 relatif à l'octroi de licences obligatoires pour la gestion de crises et modifiant le règlement (CE) n° 816/2006³² entrera en vigueur le 19 janvier 2026.

Ce règlement européen instaure une procédure européenne centralisée permettant à la Commission européenne d'octroyer des licences obligatoires sur des brevets en cas de crise majeure affectant l'Union (sanitaire, environnementale ou sécuritaire).

Son but principal est de garantir la disponibilité rapide de produits critiques (médicaments, équipements de protection, technologies stratégiques) lorsque les négociations volontaires avec les détenteurs de droits échouent. Ce mécanisme coexistera avec les systèmes nationaux d'octroi de licences obligatoires mais aura l'avantage d'une portée transfrontalière.

Après un accord provisoire entre les co-législateurs en mai 2025, les négociateurs du Parlement européen et du Conseil sont parvenus en décembre à un compromis, soutenu par le Luxembourg.

Le règlement établit la Commission européenne comme l'autorité centrale de décision pour ce système d'octroi obligatoire de licence. La Commission européenne sera assistée par un organe consultatif composé d'experts des États membres et d'observateurs du Parlement européen. Si la Commission européenne s'écarte de l'avis de cet organe, elle devra motiver publiquement sa décision.

Certificats complémentaires de protection

Les certificats complémentaires de protection (CCP) sont des droits de propriété industrielle qui prolongent la durée de certains brevets (dont la durée maximum de protection est de 20 ans), pour compenser la durée de protection perdue à cause d'une procédure obligatoire d'autorisation de mise sur le marché. Ces certificats existent actuellement pour les médicaments et les produits phytopharmaceutiques et prolongent de maximum 5 ans les brevets ayant atteint la durée maximum de protection de 20 ans. Ce sont pour le moment des titres nationaux délivrés séparément dans chaque État membre. Au Luxembourg, l'Office de la propriété intellectuelle est en charge de cette tâche.

La Commission européenne propose d'harmoniser le système des CCP via la mise à jour de deux règlements européens existants³³ et l'introduction de deux nouveaux règlements européens³⁴. Les deux premiers règlements concernent respectivement les médicaments et les produits phytopharmaceutiques et créent une procédure centralisée pour accorder les CCP nationaux.

Deux autres règlements européens créent un certificat complémentaire de protection unitaire pour ces deux types de produits, qui vise à prolonger la durée du nouveau brevet unitaire.

Au cours de l'année 2025, les négociations au sein du Conseil ont été focalisées sur les textes prévoyant la création d'un CCP unitaire.

³² [Règlement \(UE\) 2025/2645 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2025 relatif à l'octroi de licences obligatoires pour la gestion de crises et modifiant le règlement \(CE\) n° 816/2006](#)

³³ COM/2023/231 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments \(refonte\)](#)

COM/2023/223 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection pour les produits phytopharmaceutiques \(refonte\)](#)

³⁴ COM/2023/221 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection unitaire pour les produits phytopharmaceutiques](#)

COM/2023/222 final - [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection unitaire pour les médicaments, et modifiant les règlements \(UE\) 2017/1001, \(CE\) n° 1901/2006 et \(UE\) n° 608/2013](#)

Des discussions techniques supplémentaires s'avèrent cependant nécessaires avant qu'un consensus ne puisse le cas échéant être trouvé sur ces deux propositions.

Le Luxembourg soutient la mise en place d'un système simple, prévisible et juridiquement solide. Par ailleurs, le système adopté doit garantir que la Cour unifiée du brevet est compétente pour les actions en appel et pour les actions d'invalidité.

Les travaux se poursuivront en 2026.

6.3.3. Révision du cadre législatif relatif aux dessins ou modèles

Compte tenu de l'importance économique croissante de la protection des dessins ou modèles pour encourager l'innovation et le développement de nouveaux produits de conception attrayante, il est de plus en plus nécessaire d'assurer une protection juridique accessible, moderne, efficace et cohérente des droits liés aux dessins et modèles dans l'Union européenne.

La Commission européenne a mené une consultation publique sur le sujet du 29 avril au 22 juillet 2021. Le rapport de synthèse de cette consultation a été publié le 3 septembre 2021³⁵. La Commission européenne a ensuite publié une proposition de directive³⁶ ainsi qu'une proposition de règlement³⁷ le 28 novembre 2022.

Ces deux textes ont pour objectif d'introduire des règles révisées en matière de dessins ou modèles afin de rendre la protection des dessins ou modèles dans l'ensemble de l'Union européenne moins coûteuse, plus rapide et plus prévisible. Ils visent à moderniser le cadre qui régit actuellement les dessins ou modèles communautaires et les régimes nationaux correspondants qui ont été créés et harmonisés il y a environ 20 ans. Les règles révisées devraient dès lors contribuer à améliorer les conditions d'innovation des entreprises.

Après 10 mois de négociations au sein du Conseil de l'Union européenne, les États membres de l'Union européenne ont adopté à l'unanimité une orientation générale le 25 septembre 2023.

Les deux textes ont été adoptés le 10 octobre 2024 et ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne le 18 novembre 2024.

Le règlement européen³⁸, qui concerne les dessins ou modèles nommés « dessins ou modèles de l'Union européenne » délivrés par l'EUIPO, est applicable depuis le 1^{er} mai 2025. La directive européenne³⁹ devra être transposée par les États membres avant le 9 décembre 2027.

Le Luxembourg continuera à travailler en 2026 sur la mise en application au niveau national de la directive européenne.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12610-Propriete-intellectuelle-Revision-des-regles-de-l%E2%80%99UE-en-matiere-de-dessins-et-modeles-industriels-reglement-sur-les-dessins-ou-modeles-public-consultation_fr

³⁶ [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection juridique des dessins ou modèles \(refonte\)](#)

³⁷ [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement \(CE\) n° 6/2002 du Conseil sur les dessins ou modèles communautaires et abrogeant le règlement \(CE\) n° 2246/2002 de la Commission](#)

³⁸ [Règlement \(UE\) 2024/2822 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2024 modifiant le règlement \(CE\) n° 6/2002 du Conseil sur les dessins ou modèles communautaires et abrogeant le règlement \(CE\) n° 2246/2002 de la Commission](#)

³⁹ [Directive \(UE\) 2024/2823 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 sur la protection juridique des dessins ou modèles \(refonte\)](#)

6.4. Politique industrielle

La communication « Une boussole pour la compétitivité de l'Union européenne » ayant posé les bases de l'action de l'Union européenne dans le domaine industriel, la Commission européenne a publié au cours de l'année 2025 une série de documents stratégiques visant à renforcer les secteurs industriels européens clés.

Le 26 février 2025, la Commission européenne a publié une communication, intitulée « Le pacte pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation » (*Clean Industrial Deal*), qui annonce une série d'initiatives européennes ayant pour objectif de soutenir les industries dans la transition vers une économie européenne verte et durable et à renforcer la compétitivité du secteur dans un contexte géopolitique changé. La communication vise ainsi à renforcer les chaînes de valeur industrielles stratégiques, à réduire les dépendances critiques et à soutenir l'innovation dans les technologies propres tout en permettant des économies d'échelle et gains en productivité à travers un marché intérieur plus intégré comme levier clé. Le document souligne également la nécessité d'une action coordonnée au niveau européen, complémentaire des politiques nationales, pour préserver la base industrielle de l'Union européenne. Le Luxembourg soutient les objectifs avancés par la Commission européenne et estime que la décarbonation et la compétitivité des entreprises européennes sont des objectifs qui se renforcent mutuellement, mais face à la concurrence déloyale émanant de certains pays tiers, il est aussi devenu indispensable de garantir un terrain de jeu équitable (*level playing field*).

Dans ce contexte, le Luxembourg a particulièrement salué la publication, le 19 mars 2025, du plan d'action européen pour l'acier et les métaux. Cette initiative annonce des mesures sectorielles visant à préserver et à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne de l'acier et des métaux, confrontée à des coûts énergétiques élevés, à une surcapacité mondiale et à une concurrence internationale déloyale. Le plan d'action s'articule autour de six piliers, dont l'accès à une énergie propre et abordable, la prévention de la fuite de carbone, la protection des capacités industrielles européennes et le soutien à l'investissement. À ces fins, il annonce un usage renforcé des instruments commerciaux, une meilleure articulation avec le CBAM, des mesures pour créer des marchés pilotes pour l'acier bas carbone, ainsi que des flexibilités accrues en matière d'aides d'État et un appui à la décarbonation industrielle. L'objectif est d'éviter la désindustrialisation tout en accompagnant la transition vers une industrie métallurgique européenne durable et résiliente. Le Luxembourg soutient fortement ces objectifs et veillera à ce que des moyens suffisants soient déployés pour garantir un véritable soutien à l'industrie sidérurgique luxembourgeoise et européenne.

Présenté par la Commission européenne le 3 décembre 2025, le plan d'action RESourceEU « *Accelerating our critical raw materials strategy to adapt to a new reality* » vise à renforcer l'approvisionnement de l'Union européenne en matières premières critiques. Basé sur le règlement (UE) 2024/1252 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques (*Critical Raw Materials Act*), il propose des outils et des financements pour soutenir les projets européens, protéger l'industrie contre les crises géopolitiques et les hausses de prix, et établir des partenariats avec des pays alliés afin de diversifier les chaînes d'approvisionnement. Le plan d'action annonce la création d'un centre européen pour les matières premières critiques début 2027, qui fournira des informations sur le marché, financera des projets stratégiques et contribuera à sécuriser la chaîne d'approvisionnement. Ce futur centre européen permettra aussi aux entreprises de réaliser des achats conjoints (*joint purchasing*) et un projet pilote pour constituer des stocks stratégiques sera lancé dès 2026.

Attendu pour la fin de l'année 2025, la proposition de règlement visant à accélérer la décarbonation de l'industrie (*Industrial Decarbonisation Accelerator Act*) a finalement été reporté au premier trimestre 2026. Cette nouvelle initiative vise à accélérer la réindustrialisation européenne en simplifiant les procédures d'octroi de permis pour les technologies propres, en soutenant la production locale de ces technologies et en créant des débouchés pour les matériaux et équipements bas carbone, afin de réduire les dépendances stratégiques et de renforcer la compétitivité de l'Union européenne face aux grandes puissances industrielles.

6.5. Recherche et Innovation (R&I)

Les ministres de la filière « recherche » du Conseil « compétitivité » se sont réunis à trois reprises en 2025.

Lors du Conseil « compétitivité » du 23 mai 2025, les ministres ont adopté une recommandation du Conseil sur l'agenda politique 2025 – 2027 de l'Espace européen de la recherche (ERA) et des conclusions du Conseil sur l'IA dans la science. Puis, ils ont tenu un débat politique sur l'évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe.

Lors du Conseil Compétitivité du 30 septembre 2025, les ministres ont débattu du nouveau paquet « Horizon Europe 2028 – 2034 (FP10) » (règlement et programme spécifique). En outre, les ministres ont approuvé deux sets de conclusions du Conseil, sur : 1) l'importance de la R&I dans la stratégie européenne sur les start-ups et scale-ups ; et 2) sur un appel à l'action en faveur des sciences de la vie pour la compétitivité de l'Union européenne.

Lors du troisième Conseil Compétitivité qui a eu lieu le 9 décembre 2025, les ministres se sont échangés sur le nouveau paquet Horizon Europe en focalisant sur le double usage, la sécurité et la défense et les règles de participation et de diffusion du programme spécifique mettant en œuvre le nouveau programme-cadre. Finalement, ils ont adopté l'amendement au règlement qui établit le cadre des activités de « l'entreprise commune (JU) » EuroHPC (*High Performance Computing Joint Undertaking*). L'amendement vise à créer des *gigafactories* d'IA en Europe et à instaurer un pilier dédié au quantique pour les activités d'EuroHPC.

Le Luxembourg a également participé aux travaux des comités de programme Horizon Europe notamment dans sa configuration stratégique.

Le Comité de l'Espace européen de la recherche et de l'innovation (ERAC), dont le Luxembourg est membre, s'est réuni trois fois en 2025. L'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ERA, les infrastructures de recherche et technologiques et la préparation du nouveau programme-cadre FP10 ont, entre autres, été abordés. Finalement, le Luxembourg a également continué à suivre ces discussions au sein du groupe d'experts intitulé « ERA Forum ».

6.6. Politique spatiale

En matière de politique spatiale, deux réunions du Conseil « Compétitivité » avec un volet espace se sont tenues en 2025. Le groupe de travail « Espace » du Conseil a siégé 22 fois. Sous présidence polonaise, les travaux du Conseil se sont concentrés sur l'adoption de conclusions du Conseil sur l'utilisation des données spatiales au service de la résilience, de la sécurité et de la gestion de crise dans l'Union européenne. Les conclusions soulignent l'importance des données spatiales et de la diversification de leur source (données satellitaires issues de constellations d'observation de la Terre publiques et privées, ou issues de plateformes en haute altitude, de ballons atmosphériques, drones), en particulier de celles issues de l'observation de la Terre, dans la gestion de crise et la prévention des menaces, mettant notamment en avant les services de Copernicus en soutien à la gestion de crise et à la protection civile.

En juin 2025, la Commission européenne a publié un projet de règlement européen relatif à la sécurité, la résilience et la durabilité des activités spatiales (*EU Space Act*). L'objectif de ce règlement est de définir les règles de fonctionnement du marché intérieur des données et services spatiaux et d'établir un ensemble de règles harmonisées en matière de sécurité, de résilience et de durabilité environnementale. Le règlement est prévu d'entrer en vigueur en janvier 2030.

Sous présidence danoise, le groupe de travail « Espace » a débuté l'examen de l'« *EU Space Act* ». À l'issue des discussions, la présidence danoise a publié son « *progress report* » reprenant les sujets abordés lors de ces réunions et en proposant des pistes d'amélioration. Le mot d'ordre de ce rapport est la simplification : en effet, à la suite des messages véhiculés ces derniers mois par de nombreux États membres, y compris le

Luxembourg, la version actuelle de l'« *EU Space Act* » s'avère complexe à lire et à mettre en œuvre, contenant de nombreuses références et des incohérences, ce qui entraîne également des coûts administratifs supplémentaires pour les opérateurs. La présidence a donc proposé une version réécrite des parties du texte. La suite des négociations sera donc gérée par les présidences chypriote (1^{er} semestre 2026) et irlandaise (2^e semestre 2026).

L'année 2025 a également été marquée par la publication du règlement de la Commission européenne sur le Fonds européen pour la compétitivité (*Competitiveness Fund*), dont les chapitres sur le secteur spatial ont été discutés au groupe de travail *ad hoc* sur le Fonds européen pour la compétitivité.

En 2025, le « *STM Stakeholder Mechanism* », mis en place par la Commission européenne, a organisé deux réunions.

En outre, le Conseil a également préparé le cadre des positions à adopter par les États membres et la délégation de l'Union européenne dans les négociations au sein du COPUOS (*Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*).

6.6.1. Galileo

Galileo a continué d'offrir des niveaux de performance de tout premier plan mondial en matière de précision et de continuité, l'« *Open Service* » (OS) maintenant des performances de référence et progressant régulièrement vers la « *Full Operational Capability* » (FOC). Une étape majeure a été franchie cette année avec la déclaration du service « *Open Service Navigation Message Authentication* » (OSNMA), renforçant significativement la résilience et la confiance dans la navigation par satellite.

Parallèlement, les travaux ont avancé vers l'« *Initial Operational Capability* » (IOC) du service « *Public Regulated Service* » (PRS), notamment en ce qui concerne la validation du service et les activités d'accréditation de sécurité.

Deux nouveaux satellites Galileo ont été lancés avec succès, renforçant la constellation, tandis que les préparatifs pour de nouvelles améliorations de services et de capacités se poursuivent, avec des avancées supplémentaires attendues en 2026.

6.6.2. EGNOS

EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) a offert de très bonnes performances globales sur la majeure partie de la zone couverte, malgré des limitations localisées dans le sud-est de l'Europe dues à l'absence de RIMS (*Ranging Integrity Monitoring Stations*). Au cours de l'année, deux incidents EGNOS ont été maîtrisés grâce à des équipes d'intervention réactives et efficaces, les équipes opérationnelles travaillant à rétablir les services le plus rapidement possible. Parallèlement, les actions coordonnées avec l'Agence spatiale européenne (ESA), les fournisseurs de services et l'industrie ont permis de restaurer avec succès la capacité LPV-200 dans tous les aéroports.

Au niveau du système, les activités de maintenance et d'amélioration d'EGNOS V2 ont progressé, notamment avec le déploiement de la version 2.4.3, qui a rétabli une configuration nominale à trois GEO (*Geostationary Satellites*) et soutenu le processus d'accréditation de sécurité en cours.

À l'avenir, bien que le développement d'EGNOS V3 subisse des retards dus à l'industrie, les efforts restent concentrés sur l'extension de la durée de vie de V2 et sur les améliorations nécessaires pour garantir la continuité du service.

6.6.3. Copernicus

Au cours de la période considérée, les activités de développement de Sentinel, y compris les missions *Copernicus Expansion* et *Next Generation*, se sont poursuivies conformément à l'accord Copernicus, au scénario long terme de la composante spatiale Copernicus (CSC LTS) et au segment 4 du programme de la composante spatiale Copernicus de l'ESA (CSC-4).

Malgré la dégradation des opérations de Sentinel-1A au cours de la période considérée, la mission Sentinel-1 a réalisé une première cartographie globale depuis la perte prématurée de Sentinel-1B. Les données AIS (*Automatic Identification System*) de Sentinel-1C sont acquises et traitées de manière routinière.

Le 4 novembre 2025, Sentinel-1D a été lancé avec succès à bord d'Ariane 6.2. La phase de mise en orbite initiale (LEOP) s'est déroulée sans anomalie et a été déclarée achevée par le directeur de vol de l'ESA le 7 novembre 2025.

La campagne d'extension temporaire de Sentinel-2A, en cours depuis le 13 mars 2025, est actuellement prévue jusqu'à la fin mai 2026. Les missions Sentinel-3 et Sentinel-5P ont fonctionné nominalement.

Après le lancement réussi de l'instrument Sentinel-4A à bord de MTG-S1 le 1er juillet, la période d'évitement de la contamination en vol a été achevée, l'instrument a été mis sous tension et la vérification en orbite progresse conformément au planning.

Sentinel-5A a été lancé avec succès le 13 août à bord d'Ariane 6, avec MetOp-SG Sat-A1. Après le lancement, l'instrument a été mis sous tension et la vérification en orbite progresse conformément au planning.

Le 17 novembre 2025, Sentinel-6B a été lancé avec succès à bord d'un lanceur SpaceX Falcon 9 depuis la base spatiale de Vandenberg en Californie (lancement financé par la NASA (*National Aeronautics and Space Administration*)). La LEOP s'est déroulée sans anomalie.

Le service « Écosystème des Données Copernicus » (*Copernicus Data Space Ecosystem*) a continué d'étendre ses fonctionnalités, conformément à la feuille de route prévue, avec une mise à disposition progressive de données et de services supplémentaires.

La proposition mise à jour du programme CSC-4 Phase 3, a été financée à 99% lors du CM25.

6.6.4. Space Situational Awareness (SSA)

La composante SSA se décline en trois sous-composantes, dont les activités ont été les suivantes :

- La surveillance et le suivi des objets en orbite (*Space Surveillance and Tracking, SST*) : En décembre 2024, le Luxembourg a officiellement annoncé sa volonté de rejoindre le *Partnership* en 2026. En décembre 2025, la Commission européenne a annoncé que cette candidature a été acceptée. Le partenariat compte désormais quatre nouveaux membres : le Luxembourg, la Belgique, la Bulgarie et la Lituanie. La participation du Luxembourg prévoit de soutenir les services SSA commerciaux au travers d'appels à projets en collaboration avec l'*AI Factory* pour développer des solutions SSA utilisant l'IA.
- L'observation des phénomènes météorologiques spatiaux (*Space Weather, SWE*) : Les activités de cette sous-composante sont confiées à l'ESA. L'ambition est de développer un service de météorologie spatiale européenne d'ici 2025. Les exigences de ce futur service et les études sur les besoins des utilisateurs du service opérationnel ont été consolidés par l'ESA et approuvés par la Commission européenne. La publication des ITT (*Invitation To Tender*) pour les services de météorologie spatiale pourra se faire prochainement.
- Le suivi du risque lié aux géocroiseurs (*Near Earth Objects, NEO*) : Les activités de cette sous-composante sont également confiées à l'ESA. L'évaluation des actifs européens nécessaires à la mise en place d'un service de surveillance des géocroiseurs a été complétée en 2023. Pour la première fois, quatre objets

de l'ordre d'un mètre ont pu être détectés. Le Luxembourg est partie prenante des travaux du comité de programme dans sa configuration SSA pour l'ensemble des sous-composantes SST, SWE et NEO.

6.6.5. GOVSATCOM

Pour rappel, GOVSATCOM est un système de télécommunications par satellite, sous contrôle civil et gouvernemental, permettant la fourniture de capacités et de services de télécommunications par satellite aux utilisateurs gouvernementaux et aux agences de l'Union européenne qui gèrent des missions et des infrastructures critiques d'un point de vue sécuritaire.

Les principales activités en 2025 ciblent la mise en place des services initiaux GOVSATCOM, prévus pour le début 2026 :

- Infrastructure GOVSATCOM Hub : Le consortium piloté par GMV a développé avec succès la version initiale du système pour les Services Initiaux.
- Sites GOVSATCOM : Les accords entre la Commission européenne et les sites d'hébergement du GOVSATCOM Hub opérationnel sélectionnés (Grèce et Allemagne) sont en cours de négociation entre la Commission européenne et chaque État membre.
- Acquisition des Ressources Satellitaires Gouvernementales : Des contrats ont été signés avec cinq fournisseurs de ressources gouvernementales situés en France, en Italie, en Grèce, en Espagne et au Luxembourg (LuxGovSat). Les ressources sont en cours d'agrégation pour compléter le catalogue de services, attendu en début 2026.
- Adoption par les utilisateurs : Trois projets de démonstration GOVSATCOM ont été établis dans le cadre Horizon Europe. Le Luxembourg est présent dans l'un d'entre eux (SIGMA, via LuxGovSat). Ce dernier a été présenté au niveau national et international en 2025. De plus, un atelier d'utilisateurs a été organisé au niveau national pour montrer le statut actuel de GOVSATCOM et pour partager le mécanisme permettant d'accéder aux ressources, une fois les services initiaux disponibles.

6.6.6. IRIS2

Pour rappel, le programme IRIS2 poursuit un double objectif. Le premier vise à garantir aux utilisateurs gouvernementaux la fourniture et la disponibilité sur le long terme au sein du territoire de l'Union européenne et dans le monde entier, d'un accès sans interruption à des services gouvernementaux de télécommunications par satellite sécurisés, autonomes, de haute qualité, fiables et d'un bon rapport coût-efficacité. Le second objectif consiste à permettre au secteur privé de fournir des services commerciaux ou des services destinés aux utilisateurs gouvernementaux sur la base d'une infrastructure commerciale, aux conditions du marché, afin de faciliter, entre autres, la poursuite du développement de la connectivité à haut débit et sans discontinuité dans le monde, ainsi que la suppression des zones blanches en matière de communication.

- Contrat de concession IRIS2 : À la suite de la signature du contrat en décembre 2024 entre la Commission européenne et le consortium SpaceRISE, les premières phases du programme ont démarré. Le contrat de concession de 12 ans établit un solide partenariat public-privé pour permettre des services de connectivité gouvernementaux et commerciaux d'ici 2030. La procédure d'acquisition est actuellement en cours.
- Sites d'hébergement IRIS2 : Les accords entre la Commission européenne et les sites d'hébergement sélectionnés (Italie, France, Luxembourg) sont en cours de négociation entre la Commission européenne et chaque État membre. La préparation des travaux nécessaires sur les trois sites a démarré afin de

garantir leur disponibilité selon les besoins du Programme. Le Luxembourg est particulièrement bien positionné, avec un bâtiment déjà existant.

- Fréquences gouvernementales IRIS2 : Pour donner suite aux accords de licence signés respectivement par l'Allemagne et la France, permettant à la Commission européenne d'utiliser leurs enregistrements satellitaires pour les services gouvernementaux IRIS2, la Commission européenne a entamé des discussions afin de définir la stratégie de coordination avec l'UIT pour les dépôts IRIS² en lien avec les systèmes satellitaires tiers.

7. Transports, télécommunications et énergie

7.1. Transports

7.1.1. *Droits des passagers*

Trois propositions législatives relatives aux droits des passagers ont été activement négociées en 2025. Il s'agit d'abord d'une proposition de révision du règlement relatif aux droits des passagers datant de 2013 qui est longtemps restée bloquée à cause des questions très controversées à résoudre dont notamment celle relative au seuil déclenchant une compensation en cas de retard à l'arrivée.

La Commission européenne avait sorti en outre deux nouvelles propositions en novembre 2023. La première porte sur les droits des passagers dans le contexte des voyages multimodaux (combinant au moins deux modes de transport). La seconde (dite « omnibus ») vise une amélioration de l'application des quatre règlements sectoriels en vigueur. Ces deux propositions ont fait l'objet d'orientations générales validées à l'unanimité lors du Conseil « transport » de décembre 2024 mais n'ont pas pu avancer substantiellement par la suite.

Ces trois propositions ont fait l'objet de trilogues de lancement tenus dos-à-dos en octobre 2025. Un second trilogue pour la proposition omnibus a dû être annulé. En ce qui concerne la proposition relative aux voyages multimodaux, le Parlement européen n'était pas prêt pour discuter du fond.

La présidence danoise a déployé tous les efforts afin de trouver un compromis sur la proposition relative aux droits des passagers aériens, mais n'a pas réussi à obtenir un mandat de négociation au Coreper pour un trilogue décisif. A la suite de cet échec le Parlement européen a décidé d'arrêter la phase des négociations informelles. Le dossier devra partant être finalisé dans le cadre d'une conciliation en 2026.

7.1.2. *Paquet « Greening Freight »*

En juillet 2023, la Commission européenne a proposé des mesures visant à rendre le transport de marchandises plus efficace et plus durable.

Comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre des services de transport

En novembre 2025, la présidence danoise a conclu les trilogues avec le Parlement européen sur le règlement *CountEmissionsEU* qui crée un cadre commun de l'Union européenne pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre provenant du transport de marchandises et de passagers. Elle introduit une méthode unique et fiable pour fournir des informations claires, comparables et fiables sur l'incidence des opérations de transport sur le climat, aidant ainsi le secteur à contribuer à l'objectif de réduction des émissions des transports de 90% d'ici à 2050.

Dimensions maximales et poids maximaux pour certains véhicules routiers

La directive relative aux poids et dimensions en vigueur fixe les poids, longueurs, largeurs et hauteurs maximums autorisés pour les camions, les autobus et certains véhicules remorqués afin de garantir la sécurité

routière, de prévenir les dommages aux routes, aux ponts et aux tunnels et d'assurer une concurrence loyale dans le secteur du transport routier. La proposition de révision de la directive en vigueur devrait permettre de promouvoir les véhicules lourds zéro émission dans le transport routier en introduisant notamment une tolérance pour tenir compte du poids supplémentaire causé par les batteries.

Lors du deuxième semestre 2025 la présidence danoise a su débloquent le dossier et un accord entre États membres a été trouvé sous forme d'une orientation générale au Conseil de décembre 2025. Les trilogues entre co-législateurs vont commencer sous présidence chypriote en 2026.

Capacité sur le réseau ferré européen

Sur base de l'orientation générale dégagée par la présidence belge en juin 2024, les deux présidences suivantes, polonaise et danoise ont tenu plus de 30 réunions de nature technique et plusieurs trilogues afin d'aboutir à un accord sous présidence danoise en novembre 2025. Le nouveau règlement devrait contribuer à améliorer la planification et l'allocation des capacités limitées afin d'en faire un usage aussi efficace que possible.

7.1.3. Paquet sécurité routière

En 2023, la Commission européenne avait présenté un paquet législatif sur la sécurité routière avec des mesures s'inscrivant dans le cadre de l'approche « vision zéro » d'ici 2050. Ce train de mesures comporte trois propositions législatives. Celle relative à l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière a pu aboutir à un accord entre les co-législateurs en 2024 déjà alors que les deux autres propositions ont pu être finalisées en 2025.

Permis de conduire

Dans sa proposition modifiant la directive actuellement en vigueur, la Commission européenne prévoyait la révision notamment des règles relatives aux bilans de santé préalables à la délivrance et au renouvellement du permis de conduire. Une orientation générale avait été endossée au Conseil en décembre 2023, mais à défaut d'une position du Parlement européen les négociations interinstitutionnelles ont seulement pu être engagées sous présidence hongroise, à l'automne 2024, et ont pu aboutir à un accord en trilogue sous présidence polonaise au premier semestre 2025.

Déchéance du droit de conduire

La présidence polonaise a également réussi à trouver un accord avec le Parlement européen sur la proposition de directive sur les effets de certaines décisions de déchéance du droit de conduire dans l'ensemble de l'Union européenne pour les infractions routières majeures liées à la sécurité routière commises dans un État membre autre que celui qui a délivré le permis de conduire.

7.1.4. Paquet contrôle technique

La Commission européenne a proposé au printemps 2025 une refonte des règles en matière de contrôle technique et des documents d'immatriculation des véhicules, en révisant trois directives en la matière. L'objectif de cette réforme est une meilleure qualité de l'air, l'amélioration de la sécurité routière, la digitalisation des documents d'immatriculation et un meilleur échange de données entre États membres.

Les États membres se sont mis d'accord sur une orientation générale au mois de décembre 2025 sur toutes ces propositions et les négociations entre co-législateurs débuteront en 2026.

7.1.5. Autres initiatives

Règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (Connecting Europe Facility)

Cette proposition renouvelle la base légale pour le financement européen dans le cadre du futur CFP des projets d'infrastructure de transport et d'énergie. La proposition a été présentée en juillet 2025 et la présidence danoise a réussi à dégager rapidement un texte de compromis pour une orientation générale partielle (qui n'inclut les dispositions relatives au montant du budget ni celles concernant les taux de cofinancement). Ce texte a été endossé en décembre 2025. La demande du Luxembourg de prolonger, dans la liste des projets, le tronçon de Namur/Luxembourg à Bettembourg a été prise en compte.

Services d'information fluviale

L'objectif de cette proposition, qui est de nature purement technique, consiste à mettre à jour le cadre pour la fourniture de services d'information fluviale. Alors que le Conseil avait dégagé une orientation générale en 2024 déjà, les négociations interinstitutionnelles ont seulement pu débuter en 2025 après que le Parlement européen ait adopté sa position. Celles-ci ont pu être clôturées rapidement lors d'un trilogue unique en juin 2025.

Train de mesures sur la mobilité militaire

La Commission européenne a présenté aux ministres en charge des transports en décembre 2025 son nouveau train de mesures sur la mobilité militaire qui vise à créer, d'ici à 2027, un espace de mobilité militaire à l'échelle de l'Union européenne. L'objectif est une circulation plus rapide, plus sûre et plus coordonnée des troupes et du matériel militaire à travers l'Europe. Un groupe de travail *ad hoc* réunissant les experts des transports respectivement de la défense a été mis en place par le Coreper.

7.1.6. Transports maritimes

Dans le domaine des transports maritimes, le Conseil a validé un grand nombre de soumissions destinées aux sous-comités et comités de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Le 26 novembre 2025, le nouveau règlement (UE) 2025/2434 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2025 relatif à l'Agence européenne pour la sécurité maritime et abrogeant le règlement (CE) n°1406/2002 a été adopté. Pour rappel, la proposition de la Commission européenne avait été présentée au groupe « Transports maritimes » du Conseil fin de l'année 2023 et a été au cœur des discussions en 2024 et 2025. Le Luxembourg a soutenu ce texte dont l'objectif est de réviser le règlement précédent datant de 2002 afin de renforcer la durabilité, décarboner le transport maritime et faciliter l'échange d'informations. Une clarification et un élargissement des missions de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) étaient nécessaires pour moderniser la législation maritime européenne et renforcer le rôle de l'AESM. L'entrée en vigueur est prévue pour le 18 janvier 2026.

7.2. Télécommunications

Les présidences polonaise et danoise se sont concentrées sur les discussions politiques et les travaux non-législatifs, la plupart des initiatives législatives ayant été finalisées en 2024. Dans ce contexte, il convient de mentionner l'adoption de conclusions du Conseil sur une connectivité fiable et résiliente, les orientations stratégiques publiées autour du soutien au développement de l'IA en Europe (le plan d'action pour le continent de l'IA et la stratégie « Appliquer l'IA ») ainsi que la stratégie de l'Union européenne des données. Ces débats ont surtout eu vocation à contribuer aux réflexions sur les propositions législatives prévues pour le premier trimestre 2026, plus particulièrement le *Digital Networks Act* (DNA) et le *Cloud and AI Development Act* (CADA).

Par ailleurs, l'année 2025 a surtout été marquée par la publication des paquets de simplification. Pour le domaine du numérique, deux règlements omnibus ont été proposés, à savoir l'omnibus numérique sur l'IA et

l'omnibus numérique plus général regroupant une série d'amendements au règlement général sur la protection des données (RGPD) et aux autres réglementations sur les données (DGA, *Data Act*, cookies, etc.).

Enfin, des débats informels sur des sujets transversaux – tels que la souveraineté numérique ou la protection des mineurs en ligne – ont eu lieu tout au long de l'année 2025. Par exemple, sous présidence danoise, les ministres en charge du numérique se sont réunis les 9 et 10 octobre à Horsens (Danemark) pour une réunion informelle, afin d'échanger notamment sur la vérification de l'âge sur les réseaux sociaux et le renforcement des règles de protection des mineurs en ligne.

7.2.1. Une connectivité fiable et résiliente

Lors du Conseil « transports, télécommunications et énergie » (TTE) (volet télécommunications) du 6 juin 2025, les ministres ont approuvé des conclusions sur une connectivité fiable et résiliente. L'objectif de ces conclusions était d'entamer des réflexions plus approfondies entre États membres sur une approche stratégique du développement des infrastructures numériques de l'Union européenne pour faire face aux défis de compétitivité des enjeux de géopolitique. Dans ce contexte, les conclusions dressent un inventaire de mesures pour améliorer la résilience des réseaux, notamment la diversification des types de réseaux, ainsi que les défis liés à la mobilisation des investissements. Par ailleurs, le texte mentionne les mesures relatives aux éléments satellitaires et la protection des infrastructures sous-marines. Tout au long des discussions, le Luxembourg a contribué de manière constructive pour trouver un texte équilibré, tout en portant une attention particulière au volet communication satellitaire.

7.2.2. Plan d'action pour le continent de l'IA et la stratégie « Appliquer l'IA »

Le 9 avril 2025, la Commission européenne a publié le plan d'action pour le continent de l'IA qui peut être qualifié de feuille de route stratégique des actions de la part de la Commission européenne prévues pour 2026. Son objectif global est de promouvoir l'IA en Europe et ainsi de renforcer la compétitivité, la productivité, la souveraineté et la sécurité en matière d'IA. Si le règlement sur l'IA a surtout vocation à encadrer des systèmes IA digne de confiance et pour assurer la conformité de ces systèmes avec les droits et principes fondamentaux, le plan d'action se concentre surtout sur l'élément de soutenir le développement et l'utilisation de systèmes IA à travers l'Europe en tant que vecteur de croissance économique.

Le plan d'action comprend cinq axes stratégiques, à savoir :

- les infrastructures numériques ;
- les données ;
- les compétences ;
- la simplification réglementaire ; et
- le développement et l'adoption algorithmique.

Afin de compléter le plan d'Action IA, la Commission européenne a présenté en octobre sa stratégie « Appliquer l'IA ». Elle vise à renforcer la compétitivité des secteurs stratégiques et à soutenir la souveraineté technologique de l'Union européenne. Par ailleurs, elle a comme objectif global de stimuler l'adoption de l'IA et l'innovation dans toute l'Europe, en particulier parmi les PME.

La stratégie s'articule autour de trois grands volets :

- Le premier concerne les piliers sectoriels, qui regroupent des actions ciblées pour stimuler l'adoption de l'IA dans dix secteurs industriels clés, tels que la santé et les produits pharmaceutiques, la mobilité, le transport et l'automobile, la robotique, la fabrication, la construction, le climat et l'environnement, l'énergie, l'agroalimentaire, la défense, la sécurité, l'espace, les communications électroniques ainsi que les secteurs culturels, créatifs et médiatiques.

- Le deuxième volet regroupe des mesures transversales destinées à accroître la souveraineté technologique de l'Union en relevant les défis communs liés au développement et à l'adoption de l'IA (notamment par le biais des usines IA ou encore les *gigafactories*).
- Troisièmement, la stratégie instaure un nouveau système de gouvernance. La *Apply AI Alliance* devient le principal forum de coordination réunissant les fournisseurs d'IA, les industriels, le monde universitaire et le secteur public, afin de garantir que les actions politiques répondent aux besoins concrets du terrain. À ses côtés, un Observatoire de l'IA suivra les tendances et évaluera les impacts sectoriels de l'IA.

En avril 2025, le Luxembourg a lancé la *Luxembourg AI Factory* qui est le guichet unique pour les entreprises souhaitant maximiser tout le potentiel de l'IA.

7.2.3. Stratégie de l'Union européenne des données

Publié le 19 novembre 2025, la stratégie de l'Union européenne des données a comme but de stimuler l'innovation en facilitant l'accès et le partage de grandes quantités de données de haute qualité, tout en assurant un niveau de protection adéquat. Selon la Commission européenne, la stratégie de l'Union des données met l'accent sur les résultats plutôt que sur les règles. Pour y parvenir, l'Union européenne agira dans trois domaines prioritaires :

- élargir l'accès aux données pour l'IA, grâce à des initiatives telles que les laboratoires de données qui offrent des services de pseudonymisation fiables et mettent en commun les ressources de données des acteurs publics et privés afin de fournir aux entreprises et aux chercheurs des ensembles de données de haute qualité ;
- rationaliser les règles relatives aux données afin de faciliter leur partage pour les entreprises et les chercheurs, notamment en réformant le consentement aux cookies afin de réduire la fatigue tout en protégeant les droits ;
- renforcer la position mondiale de l'Union européenne en matière de flux internationaux de données, en s'attaquant aux barrières commerciales injustifiées afin que les entreprises européennes puissent être compétitives à l'échelle mondiale dans des conditions équitables.

7.2.4. Paquet sur la simplification du numérique

Comme annoncé par la présidente von der Leyen, l'agenda de la simplification figure parmi les grandes priorités de l'actuelle Commission européenne pour relancer et redynamiser la compétitivité européenne. Dans ce contexte, un nombre de mesures législatives ont été annoncées et publiées afin de traduire ces ambitions pour le domaine du numérique. Présenté le 19 novembre, le paquet est constitué d'un règlement regroupant les textes sur les données (en particulier le volet RGPD et le *Data Act*) et les aspects cyber – omnibus numérique -, et un deuxième règlement dédié à l'IA – omnibus IA. Les propositions de la Commission européenne comprennent une série de modifications plus ou moins techniques apportées à un vaste corpus de législations sur le numérique (12 textes législatifs au total) pour apporter un soulagement immédiat aux entreprises, aux administrations publiques et aux citoyens.

En ce qui concerne l'omnibus numérique, le paquet comprend une partie pour la simplification du RGPD et une partie dédiée au remaniement et au soulagement administratif de l'acquis en matière des données. En partant du constat que l'extension de l'acquis réglementaire en la matière a entraîné une complexité juridique, la Commission européenne a proposé de rassembler un certain nombre de législations séparées et de les intégrer dans une seule réglementation rationalisée. L'objectif est de supprimer les chevauchements et les définitions non-alignées et de clarifier l'interaction entre les différentes dispositions.

L'omnibus IA vise à clarifier les échéances fixées par le règlement sur l'IA et à préciser l'articulation entre le RGPD et le règlement IA. En même temps, la proposition a vocation à davantage élucider les compétences et le rôle du Bureau de l'IA (*AI Office*).

De manière générale, le Luxembourg soutient les ambitions de la Commission européenne en matière de simplification, tout en veillant au maintien du niveau de protection fourni par le cadre réglementaire.

Les discussions se poursuivront en 2026.

7.2.5. Règlement sur la gouvernance des données

Le règlement (UE) 2022/868 sur la gouvernance des données (DGA) ouvre une nouvelle ère pour le partage sécurisé et responsable des données publiques protégées. Il crée un cadre clair permettant aux administrations de mettre à disposition, dans des conditions strictes et maîtrisées, des données sensibles tout en garantissant pleinement la protection des personnes et la confidentialité des informations. Grâce au DGA, les entreprises, les chercheurs et les citoyens autorisés peuvent accéder plus facilement à des données essentielles et multisectorielles, soutenant ainsi l'innovation, la recherche et le développement de nouveaux services numériques.

S'inscrivant dans cette dynamique européenne, le Gouvernement luxembourgeois ambitionne de positionner le pays comme un véritable hub européen des données fiables, de haute qualité et immédiatement exploitables. En misant sur la confiance, la transparence et la conformité, le Luxembourg renforce sa capacité à stimuler la prise de décisions éclairées, à encourager l'innovation et à soutenir la recherche scientifique.

Pour concrétiser cette ambition, la loi du 19 décembre 2025 crée le Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et son Autorité luxembourgeoise des données, seule entité centrale habilitée à autoriser la réutilisation des données au Luxembourg. Cette gouvernance unifiée, prévue d'être reproduite sous tous les règlements européens sur les espaces de données, tel que le règlement européen sur l'espace européen des données de santé (EHDS), simplifie considérablement l'accès aux données publiques pour les acteurs nationaux et internationaux, en assurant un point d'entrée unique, cohérent et efficace.

Grâce à un accès transparent, à des normes techniques interopérables et à des standards opérationnels exemplaires, le Luxembourg construit un écosystème de données souverain, sécurisé et attractif. En combinant une protection élevée des données avec une large réutilisation possible, le pays se positionne comme un pionnier européen de la gouvernance des données, au service de la compétitivité économique, de l'excellence scientifique et de l'innovation durable.

7.2.6. Identité numérique européenne

Le portefeuille européen d'identité numérique (EUDIW – *European Digital Identity Wallet*) est une initiative clé de l'Union européenne visant à offrir un moyen sécurisé et pratique aux citoyens, résidents et entreprises pour prouver leur identité en ligne ou en face-à-face. Cette application permettra de stocker, gérer et partager des documents électroniques tels que des cartes d'identité, des permis de conduire, des diplômes et des informations bancaires de manière sécurisée. Elle est conçue pour garantir la confidentialité et le contrôle des données personnelles, permettant aux utilisateurs de choisir quelles informations partager et avec qui.

La base légale du EUDIW est le règlement européen n°2024/1183 (eIDAS 2), entré en vigueur en avril 2024. Ce règlement amende le règlement n°910/2014 (eIDAS), voté en 2014 et principalement axé sur les services de confiance électroniques. La nouveauté essentielle est l'introduction du portefeuille européen d'identité numérique. Le règlement eIDAS 2 s'accompagne d'un certain nombre de règlements d'exécution, qui précisent des standards et des procédures techniques. Certains de ces règlements concernent le portefeuille, d'autres traitent plus spécifiquement des services de confiance. En décembre 2025, la quasi-totalité des

règlements d'exécution annoncés par eIDAS 2 a été adoptée et publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Certaines mises à jour de règlements existants ainsi que les derniers règlements à adopter sont encore attendus pour début 2026.

L'un des principaux objectifs du EUDIW est de faciliter l'accès aux services numériques publics et privés à travers l'Union européenne. Par exemple, il permettra d'accéder aux services gouvernementaux, de signer des documents électroniquement, et même de faire des transactions bancaires ou des achats en ligne. Chaque État membre sera responsable de la fourniture d'au moins une version de ce portefeuille, respectant des spécifications techniques communes définies au niveau européen, et ce pour décembre 2026.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne visant à renforcer la transformation numérique de l'Union européenne. Le EUDIW vise à contribuer à un marché unique numérique plus intégré, où les citoyens et les entreprises peuvent bénéficier d'une plus grande interopérabilité et d'un accès simplifié aux services en ligne. En outre, il contribuera à réduire la fraude et à améliorer la sécurité des transactions numériques.

Le développement du EUDIW repose sur des normes élevées de sécurité et de protection des données, conformes au RGPD. L'utilisation du portefeuille numérique sera volontaire, assurant ainsi que personne ne sera obligé d'adopter cette solution.

Parallèlement à cette initiative, en novembre 2025, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement afin d'établir un « *European Business Wallet* », un outil numérique (dans le *cloud*) destiné à simplifier les démarches administratives des entreprises dans l'Union européenne. Ce portefeuille permettrait d'identifier et d'authentifier les entreprises, de stocker et partager des documents officiels, de signer numériquement et de déléguer des actions. Les entreprises ne seraient pas obligées de l'utiliser, mais les administrations publiques devraient en accepter les fonctionnalités essentielles. Plus souples sur les exigences de sécurité et d'évaluation de la conformité, les *European Business Wallets*, qui seraient fournis par des acteurs privés établis dans l'Union européenne, sont susceptibles d'être adoptés par les entreprises cherchant à se décharger du fardeau administratif que peuvent représenter les procédures traditionnelles basées sur le papier. Les États membres disposeraient de deux ans pour mettre en œuvre les mesures transitoires après adoption. Plusieurs aspects techniques – interopérabilité, sécurité, protection des données, articulation avec eIDAS et les identifiants existants – devront être définis par actes d'exécution.

7.2.7. *Acte européen sur l'interopérabilité*

Le règlement UE 2024/903 du 13 mars 2024 établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union (règlement pour une Europe interopérable) vise à permettre de fournir des services publics plus efficaces et plus efficaces en améliorant, en particulier, la coopération entre les administrations nationales en matière d'échanges de données et de solutions informatiques et en augmentant, en général, le degré d'interopérabilité transfrontière au sein de l'Union européenne. Le règlement en question vise à permettre à l'Union européenne et à ses États membres de fournir de meilleurs services publics aux citoyens et aux entreprises et devrait également contribuer à réaliser des économies. Depuis l'adoption du règlement, le comité « Europe interopérable » institué par le règlement s'est réuni trois fois, a franchi les premiers jalons et a notamment adopté en 2025 une première stratégie « Europe interopérable », celle pour l'année 2026, et arrêté une première liste de solutions « Europe interopérable » recommandées pour être réutilisées.

7.2.8. *La blockchain européenne EBSI – prochainement EUROPEUM-EDIC*

Le projet EUROPEUM-EDIC (*Europeum - European Digital Infrastructure Consortium*), dont le Luxembourg est l'un des membres fondateurs depuis son lancement le 21 mai 2024, a franchi une étape charnière fin 2025

avec sa formalisation juridique et opérationnelle complète. L'organisation Europeum a consolidé son leadership avec le recrutement d'un CEO (en poste depuis octobre 2025), épaulé par un CTO depuis novembre. Pour garantir une montée en charge agile, Europeum adopte un modèle opérationnel hybride : l'organisation prévoit de renforcer ses effectifs sur des postes clés tout en s'appuyant sur des fonctions supports fractionnées (administration, juridique, comptabilité) et sur un contrat de services externalisé pour la gestion de l'infrastructure technique.

La fin d'année 2025 marque la phase de transition effective, durant laquelle EUROPEUM-EDIC prend le relais de l'équipe EBSI (*European Blockchain Services Infrastructure*) de la Direction générale des services numériques de la Commission européenne (DG DIGIT) pour la gestion des infrastructures techniques et de support. Cette période est consacrée au réengagement des parties prenantes, des États membres et des porteurs de cas d'usage afin d'industrialiser les solutions existantes. Parallèlement, des discussions stratégiques sont en cours avec la Commission européenne sur de nouveaux domaines d'application, notamment l'utilisation de la blockchain pour la gestion des crédits d'élimination du carbone (*Carbon Removal Credits*). Pour le Luxembourg, ce déploiement à grande échelle de technologies de vérification sécurisées (*Verifiable Credentials*) promet non seulement de simplifier les processus administratifs transfrontaliers, mais aussi de positionner le pays à la pointe de l'innovation Web3 et de la transition écologique européenne.

7.2.9. EDIC « Digital Commons »

Le 8 juillet 2025, plusieurs États membres (France, Allemagne, Italie et Pays-Bas) ont signé la demande pour la création de l'EDIC « *Digital Commons* » (DC-EDIC), soumise ensuite à la Commission européenne.

La DC-EDIC vise à construire une communauté européenne autour des communs numériques en facilitant l'accès au financement, en soutenant le développement et l'expansion, en renforçant les contributions publiques et en participant à des projets de communs numériques. Il servira de guichet unique pour les parties prenantes telles que les communautés *open source*, les administrations publiques et les développeurs, servira d'incubateur pour les biens communs numériques stratégiques et accélérera les projets communs (par exemple un lieu de travail numérique européen).

Au départ, le Luxembourg avait le statut d'observateur au sein de cette EDIC. Toutefois, à la suite de l'approbation de la Commission européenne de la création de la DC-EDIC en date du 29 octobre 2025, le Luxembourg, via le ministère de la Digitalisation, a émis sa volonté de devenir membre à part entière. Ainsi, depuis le lancement officiel de l'EDIC qui a eu lieu le 11 décembre 2025, le Luxembourg est officiellement membre.

7.3. Énergie

En 2025, la politique énergétique de l'Union européenne s'est concentrée sur la mise en place des nouvelles priorités politiques de la Commission von der Leyen, qui a pris ses fonctions à la fin 2024. Dans la foulée des rapports « Draghi » et « Letta », la question des prix de l'énergie et de ses impacts sur la compétitivité a été au cœur de l'action de l'Union européenne. La Commission européenne a adopté à ce titre le Pacte pour une industrie propre (*Clean Industrial Deal*) et le Plan d'action pour une énergie abordable (*Affordable Energy Action Plan*) au début de l'année 2025, deux documents salués par le Luxembourg et alignés avec ses préoccupations nationales.

D'autre part, le volet relatif à la sécurité énergétique a connu une avancée majeure dans l'optique de mettre fin à la dépendance énergétique envers la Russie avec l'adoption du règlement REPowerEU qui interdit les importations de gaz russe dans l'Union européenne en 2027 au plus tard.

Les questions relatives à la transition énergétique sont restées très présentes à l'agenda de l'Union européenne et l'année 2025 a été cruciale pour la mise en œuvre des réglementations issues du Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*). La Commission européenne a adopté de nombreux documents d'orientation pour accompagner les États membres dans leurs efforts. L'installation d'énergies renouvelables a connu une progression importante au cours de l'année (89 GW installés), à l'image des avancées au Luxembourg, qui a poursuivi l'extension de sa capacité de production d'électricité renouvelable, notamment solaire (+ 160 MW en 2025). En revanche, les progrès en matière de réduction de la consommation d'énergie sont restés insuffisants au niveau de l'Union européenne, comme le révèle le rapport sur l'état de l'Union de l'énergie adopté par la Commission européenne le 6 novembre 2025, même si le Luxembourg est l'État membre ayant enregistré la plus forte réduction annuelle moyenne de la consommation finale d'énergie depuis 2019 (5,4%).

Dans ce contexte, le Luxembourg s'est mobilisé en faveur d'une accélération du déploiement des énergies renouvelables, d'un marché intérieur de l'énergie plus robuste, plus flexible et plus intégré, et d'une accélération de l'électrification, trois leviers importants pour contribuer à la sécurité énergétique, à la décarbonation et à la compétitivité de l'Union européenne. Le Luxembourg s'est également engagé en faveur d'une sortie accélérée de la dépendance aux énergies fossiles russes et inscrit son action en soutien à l'accélération de la transition énergétique comme moyen de substitution le plus efficace.

7.3.1. Sécurité énergétique et sortie de la dépendance énergétique à la Russie (règlement « REPowerEU »)

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, la plupart des États membres ont considérablement réduit ou supprimé les importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, tandis que certains ont également réduit progressivement leur dépendance à l'égard du combustible nucléaire en provenance de Russie. Le Luxembourg n'importe plus de gaz russe, même s'il est possible que des traces résiduelles de gaz en provenance de Russie circule dans le réseau gazier luxembourgeois en raison d'importations de gaz naturel liquéfié (GNL) en Belgique ou en France. Le Luxembourg a activement soutenu les efforts de réduction de la consommation de gaz naturel de manière horizontale et a reçu un satisfecit de la part de la Commission européenne dans son analyse des plans nationaux pour l'énergie et le climat (PNEC) publiée le 26 mai 2025 : « le Luxembourg est le seul État membre qui présente des plans concrets visant à encourager la réduction de la demande en gaz d'ici 2030 ».

La sécurité énergétique a connu une avancée significative en 2025, avec l'approbation en trilogue le 3 décembre 2025, sous présidence danoise, du règlement REPowerEU. Cet accord interinstitutionnel fait suite à l'adoption d'une orientation générale par les ministres au Conseil « énergie » du 20 octobre 2025. Grâce à ce règlement, l'Union européenne mettra fin de manière effective et définitive à l'importation de gaz russe et s'orientera vers l'élimination progressive du pétrole russe. Cette décision historique mettra fin à la dépendance de l'Union européenne à l'égard d'un fournisseur peu fiable, qui a déstabilisé à plusieurs reprises les marchés énergétiques européens, mis en péril la sécurité de l'approvisionnement par le chantage énergétique et nuï à l'économie européenne. Au titre du règlement, les importations de GNL devront être supprimées d'ici le 31 décembre 2026 et celles de gaz livré par gazoduc d'ici le 30 septembre 2027. À titre exceptionnel, les États membres peuvent prolonger ce délai jusqu'au 31 octobre 2027. Ainsi, d'ici novembre 2027 au plus tard, l'Union européenne aura définitivement supprimé ses importations de gaz russe. Le Luxembourg a soutenu l'ambition du texte et s'est mobilisé en faveur de garanties solides contre le contournement, qui s'ajoutent au cadre de contrôle et de surveillance douaniers déjà en place. Des dispositions visant à renforcer la transparence, le suivi et la traçabilité du gaz russe sur les marchés de l'Union européenne contribueront à la mise en œuvre effective de l'interdiction d'importation. En ce qui concerne l'importation de gaz non russe, les importateurs doivent fournir des informations sur le pays de production ;

les pays exemptés sont ceux qui ont fourni 5 milliards de mètres cubes à l'Union européenne en 2024 et qui ont soit mis en place des sanctions, soit ne disposent pas d'infrastructures pour importer du gaz. Ceci permettra d'éviter les importations non intentionnelles de gaz russe livré via des pays intermédiaires. Enfin, le Luxembourg a rappelé que ce règlement ne constitue qu'une étape de la sortie complète des importations énergétiques russes et a invité la Commission européenne à mettre en œuvre en 2026 les autres dimensions de la feuille de route « REPowerEU » dans le secteur du pétrole et de l'énergie nucléaire.

D'autre part, à la suite du Conseil des ministres de l'Énergie du 16 juin 2025, la présidence polonaise a adopté des conclusions sur le renforcement de l'Union de l'énergie et de la sécurité énergétique. Ces conclusions ont été soutenues par 25 États membres, dont le Luxembourg. Elles visent à orienter les discussions et à influencer les futurs textes législatifs, notamment la réforme du cadre européen de sécurité énergétique. Elles abordent à la fois les menaces traditionnelles et nouvelles, et appellent à accélérer le déploiement des technologies propres, à renforcer les infrastructures transfrontalières et à finaliser le marché intérieur de l'énergie. Les conclusions soulignent également l'urgence de corriger les disparités de prix, de garantir l'accès aux matières premières critiques, de simplifier les procédures de permis tout en assurant la stabilité réglementaire, et d'éviter de nouvelles dépendances extérieures. Elles insistent enfin sur la résilience du système énergétique, la cybersécurité, une meilleure coopération régionale et avec l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord) et le soutien continu à l'Ukraine et à la Moldavie.

7.3.2. Prix de l'énergie, compétitivité et marché intérieur

Les prix de l'électricité et du gaz sur les marchés de gros ont poursuivi en 2025 la baisse amorcée en 2023 et 2024 mais sont demeurés structurellement supérieurs aux prix observés dans d'autres régions du monde (États-Unis, Chine), affectant ainsi la compétitivité de l'industrie européenne écono-intensive et exposée à la concurrence internationale. La question a été traitée à de nombreuses reprises, et notamment lors des réunions des ministres de l'Énergie sous présidence polonaise les 17 mars, 13 mai et 16 juin 2025, ainsi que sous présidence danoise les 4 septembre, 20 octobre et 15 décembre 2025. Ces échanges ont donné lieu au lancement par la Commission européenne d'une « Task Force ». Il s'agit d'une structure informelle visant à accélérer la réalisation de l'Union de l'énergie en renforçant la coordination entre les États membres. Elle entend impulser une dynamique politique face aux grands défis du système énergétique de demain : améliorer l'interconnexion des réseaux, optimiser l'utilisation des infrastructures grâce à des procédures d'autorisation plus rapides, accroître la flexibilité du système, soutenir les réformes nationales pour une énergie plus abordable, et lever les obstacles à l'achèvement de l'Union de l'énergie. Plusieurs réunions se sont tenues au cours du second semestre 2025 et le Luxembourg a pris une part active à ces échanges. Les pistes de travail identifiées par la « Task Force » reflètent les initiatives prises au niveau national à Luxembourg en vue de faire baisser la facture d'électricité des consommateurs, notamment une fiscalité basse sur l'électricité, le retrait du mécanisme de compensation des factures et la prise en charge par l'État d'une partie des frais de réseau.

D'autre part, la Commission européenne a lancé des projets de « contrats tripartites » visant à exercer une influence à la baisse sur les prix de l'énergie pour les industriels. Les contrats tripartites constituent une initiative clé du plan d'action pour une énergie abordable, publié en février 2025 et visant à soutenir l'industrie européenne dans sa transition énergétique. Ils prendront la forme d'accords sectoriels ou de partenariats régionaux, réunissant les principaux acteurs impliqués dans l'approvisionnement et l'adoption des énergies propres. L'objectif est de lever les obstacles existants et de renforcer la coopération autour de projets actuels et futurs. Les contrats tripartites visent à fournir un cadre d'investissement stable grâce à des engagements politiques pris par le trio d'acteurs concernés : (i) les développeurs et la chaîne d'approvisionnement ; (ii) les consommateurs industriels ; (iii) le secteur public représenté par les États membres et, le cas échéant, la Commission européenne, avec le soutien de la BEI (Banque européenne

d'investissement) et d'autres institutions financières. Le Luxembourg a soutenu cette initiative autour des secteurs de l'énergie éolienne, du stockage d'électricité et du biogaz. Le Luxembourg poursuivra son engagement lors des prochaines phases de cette initiative au cours de l'année 2026.

Le Conseil a adopté le 15 décembre 2025, sous présidence danoise, une orientation générale sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), un programme européen de subvention des projets d'intérêt commun (PIC) du CFP 2028-2034. Cette position servira de mandat de négociation pour les futures présidences lors de leurs négociations avec le Parlement européen en vue d'un accord interinstitutionnel final. Historiquement, le Luxembourg n'est pas un bénéficiaire du programme MIE dans le domaine de l'énergie. Les différents projets d'interconnexion (dont le plus récent est la ligne 380 avec l'Allemagne) ont été financés avec des fonds nationaux. Toutefois, la donne pourrait changer car un projet important dans le domaine de l'hydrogène, HY4Link, a été retenu sur la liste européenne des PIC adoptée le 1^{er} décembre 2025 et devient ainsi éligible à un soutien financier de l'Union européenne. D'autres projets impliquant le Luxembourg pourraient voir le jour et il est donc important de soutenir un MIE ambitieux. Une partie de l'enveloppe du MIE pourra être transférée au mécanisme de financement des énergies renouvelables (REFM). Cet instrument bénéficie grandement au Luxembourg car il lui permet de soutenir des projets d'énergie renouvelable dans d'autres États membres de manière rentable et en suivant des procédures souples en passant par des appels d'offres gérés par la Commission européenne. Le Luxembourg a décidé d'allouer 265 millions d'euros à ce mécanisme dans les années à venir. De plus, le Luxembourg a obtenu lors de la négociation que la part des fonds reversés au REFM (5%) puisse être revue à la hausse (5% additionnels) si le besoin se fait sentir.

7.3.3. Relations énergétiques internationales et diplomatie énergétique européenne

Sur le plan international, le Luxembourg a contribué à l'engagement européen dans les organisations internationales qui traitent de l'énergie. Dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Union européenne et le Luxembourg ont réitéré leur soutien aux travaux liés à la décarbonation du système énergétique, un axe de travail fortement contesté par la nouvelle administration américaine. Le Luxembourg a également reçu en septembre 2025 une visite d'experts de l'AIE pour procéder à un examen par les pairs en matière de politique énergétique et de sécurité d'approvisionnement en pétrole et en produits pétroliers.

Dans le cadre de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), l'Union européenne et le Luxembourg se sont mobilisés afin de trouver une solution à la crise de gouvernance que connaît l'Agence : en raison du veto russe à la candidature ukrainienne lors de l'Assemblée générale du mois d'avril 2024, l'Agence est restée handicapée par l'absence d'un Conseil pleinement opérationnel au cours de l'année 2025.

L'Union européenne a officiellement cessé d'être partie au Traité sur la charte de l'énergie (TCE) en juin 2025, après expiration du préavis d'un an. Le Luxembourg a soutenu ce retrait de la part de l'Union européenne, et n'est plus membre à titre national depuis 2024.

Le Luxembourg a soutenu l'Union européenne dans son aide renouvelée à l'Ukraine et à la Moldavie en vue de la construction ou reconstruction d'un système énergétique plus résilient et mieux intégré à celui de l'Union européenne. Les ministres ukrainien et moldave ont été invités à plusieurs reprises à participer aux réunions du Conseil « énergie » avec leurs homologues de l'Union européenne.

Enfin, le Luxembourg a fait entendre sa voix lors de la conclusion par la Commission européenne de différents instruments non-contraignants avec des pays tiers (dont l'Égypte, le Canada, l'Afrique du Sud) et organisations régionales (Union Africaine, Communauté d'États Latino-Américains et Caraïbes, Asie centrale), afin d'insister sur la dimension climatique et la transition énergétique dans ces coopérations.

8. Agriculture

8.1. La politique agricole commune (PAC)

Le 19 février, la Commission européenne a présenté sa vision pour l'agriculture et l'alimentation, une feuille de route ambitieuse sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation en Europe.

Elle vise le renforcement de l'attractivité du secteur agricole, notamment pour les futures générations, le soutien d'une agriculture compétitive et résiliente, en répondant aux demandes des agriculteurs et de la société d'harmoniser davantage les normes de production pour les produits importés ou encore en répondant aux attentes des concitoyens en matière de bien-être animal. Le Luxembourg a salué la vision, présentée par le Commissaire en charge de l'agriculture Christophe Hansen, sachant qu'elle met en avant l'importance de la souveraineté alimentaire européenne et de la production d'aliments de haute qualité.

Par la suite la Commission européenne a présenté le 17 juillet le paquet de réforme pour la future PAC (politique agricole commune), dans le cadre de la prochaine proposition du CFP. La PAC devrait être ainsi simplifiée, et l'aide sera davantage axée sur les agriculteurs qui participent activement à la production alimentaire, en accordant une attention particulière aux jeunes agriculteurs et aux exploitations situées dans des zones soumises à des contraintes naturelles, tout en favorisant les incitations.

Le Luxembourg plaidera tout au long des négociations pour une PAC forte, dotée d'un budget adéquat, qui devra garantir une marge d'adaptation suffisante pour répondre aux situations spécifiques dans les États membres.

Le processus législatif au niveau de l'Union européenne en ce qui concerne la PAC

En novembre 2025 le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur un règlement concernant de nouvelles règles visant à lutter contre les pratiques commerciales transfrontières déloyales au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Le Luxembourg a donné son appui à cette adaptation législative, comme elle vise des conditions de concurrence équitables tout en préservant le marché commun.

Ce règlement vise à améliorer la coopération entre les autorités de l'Union européenne chargées de faire respecter les règles relatives aux pratiques commerciales déloyales au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Il s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par l'Union européenne pour soutenir la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement.

Début décembre, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur le paquet législatif visant à soutenir le secteur vitivinicole de l'Union européenne. Les mesures ont comme objectif de mieux équilibrer l'offre et la demande, à renforcer l'adaptation au changement climatique, à simplifier et à harmoniser les pratiques en matière d'étiquetage, à encourager l'innovation, à augmenter la flexibilité dans la plantation et à stimuler les économies rurales grâce au tourisme vitivinicole. Elles renforceront également les capacités du secteur à répondre à l'évolution des préférences des consommateurs et à saisir les débouchés commerciaux émergents, notamment en ce qui concerne les vins à teneur réduite en alcool ou sans alcool.

Sur ce dernier point, le Luxembourg a obtenu un alignement de la terminologie avec d'autres textes relatifs à la protection des consommateurs et de la santé, de sorte qu'il a pu donner son accord au règlement.

En mai, les représentants des États membres ont approuvé un mandat de négociation du Conseil concernant une modification ciblée du règlement portant organisation commune des marchés des produits agricole. Ces changements cherchent à renforcer la position des producteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, afin d'éviter que des acteurs puissants de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ne leur imposent des conditions défavorables, notamment en faisant des contrats écrits une obligation générale

entre les agriculteurs et les acheteurs et en améliorant la manière dont les contrats à long terme tiennent compte de l'évolution du marché, des fluctuations des coûts et des conditions économiques.

Les négociations avec le Parlement européen devraient être finalisées début 2026. Le Luxembourg s'engagera à ce que cette nouvelle législation ne complexifie pas les dispositions organisationnelles des coopératives, qui sont un pilier essentiel pour renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs.

8.2. Production agricole et politique sanitaire

Deux points divers ont été portés par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture, Martine Hansen à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Agriculture en janvier et mai 2025.

L'un de ces points concernait les tolérances à l'importation pour les résidus des produits phytopharmaceutiques qui doivent être revues afin de garantir la santé des consommateurs et un accès équitable au marché pour les agriculteurs européens. Ce point a été soutenu au Conseil par 16 ministres.

L'autre point concernait le règlement pour la lutte contre la déforestation, lutte nécessaire mais qui ne doit pas engendrer une charge administrative supplémentaire pour le secteur agroalimentaire dans les régions où aucune déforestation n'a lieu.

Dans le cadre de ces points divers, la ministre Martine Hansen a échangé avec la Commissaire européenne en charge de l'environnement, de la résilience de l'eau et d'une économie circulaire compétitive, Jessika Roswall, et le Commissaire à la santé et au bien-être animal, Oliver Várhelyi. La ministre a adressé également un courrier cosigné par 18 ministres de l'Agriculture, concernant la simplification nécessaire du règlement sur la déforestation, adressé à la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen.

À la suite de l'engagement de la ministre Martine Hansen, deux propositions législatives qui satisfont aux demandes luxembourgeoises ont été publiées par la Commission européenne: d'une part une proposition de règlement de simplification qui limitera les tolérances à l'importation des résidus des produits phytopharmaceutiques dans les denrées alimentaires et d'autre part le règlement en ce qui concerne certaines obligations incombant aux opérateurs et aux commerçants dans le cadre de la déforestation.

Le processus législatif au niveau de l'Union européenne

Un accord entre le Conseil et le Parlement européen sur le règlement sur les nouvelles techniques génomiques a été obtenu en décembre 2025. Ces nouvelles techniques devraient permettre un développement plus rapide de plantes présentant des caractéristiques favorables d'un point de vue environnemental, adaptées au changement climatique, permettant une réduction des intrants (pesticides, engrais) et disposant de qualités nutritionnelles intéressantes. Le Luxembourg a pu marquer son accord au règlement après avoir reçu des garanties sur le recours aux brevets, les critères de durabilité et la possibilité d'interdire la culture pour les plantes de catégorie 2 au niveau national. Le Parlement européen votera la proposition en 2026.

Les ministres de l'Agriculture sont parvenus à un accord sur la production et la commercialisation des semences. Les négociations avec le Parlement européen débuteront en 2026.

Dans le domaine du bien-être animal, le Conseil a trouvé un accord avec le Parlement européen sur la proposition législative concernant le commerce des chiens et des chats. La proposition législative sur la protection des animaux pendant le transport est actuellement au stade des discussions techniques dans les instances préparatoires du Conseil.

8.3. Mesures de simplification

Un règlement de simplification a permis de simplifier les règles applicables à la commercialisation des engrais.

Le règlement de simplification X concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux a été publié en décembre 2025. Il facilitera notamment la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et limitera les tolérances à l'importation des résidus des produits phytopharmaceutiques sur les denrées alimentaires. Les travaux débiteront en 2026.

Le 18 décembre, un accord a été trouvé sur la simplification de la PAC. Ces mesures visent à simplifier les procédures administratives et à mieux soutenir les agriculteurs, et notamment les jeunes. Les principaux éléments sont la simplification des règles relatives à la conditionnalité environnementales, notamment pour les producteurs biologiques, ainsi que la diminution des contrôles sur place. Par ailleurs, ce paquet offre davantage de latitude aux agriculteurs en ce qui concerne la gestion des pâturages et autorise les États membres à mettre en place un nouveau mécanisme pour verser des paiements de crises en cas de catastrophes naturelles.

9. Environnement et changement climatique

9.1. Changement climatique

Lors de la réunion du Conseil « environnement » de l'Union européenne du 27 mars 2025 à Bruxelles, les discussions ont notamment porté sur le pacte pour une industrie propre, qui vise à allier climat et compétitivité dans une stratégie globale. L'accent a été mis sur la circularité, avec des mesures destinées à renforcer l'économie circulaire, comme un acte législatif et un plan pour l'industrie chimique.

Au terme de la réunion extraordinaire du Conseil « environnement » des 4 et 5 novembre 2025, les discussions marathon ont abouti à un accord sur la modification de la loi européenne sur le climat et sur la contribution déterminée au niveau national de l'Union européenne. Cet accord inscrit dans la loi l'objectif contraignant de réduire de 90% les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2040, avec la possibilité de recourir à des crédits internationaux de haute qualité pouvant atteindre 5%. Il prévoit également l'élaboration d'un paquet législatif par la Commission européenne et l'introduction d'une clause de révision bisannuelle pour évaluer la mise en œuvre des trajectoires de décarbonation.

Parallèlement, la contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'Union européenne pour 2035 a été adoptée, avec une fourchette d'ambition comprise entre 66,25% et 72,5%. Le Luxembourg considère que la valeur haute de 72,5% est la seule cohérente avec une trajectoire linéaire entre les objectifs de 2030 et 2040.

Ce résultat a été rendu possible grâce à des échanges formels lors des Conseils « environnement » des 17 juin, 18 septembre et 21 octobre 2025, au cours desquels la modification de la loi européenne sur le climat et l'adoption de la CDN de l'Union européenne pour 2035 figuraient à l'ordre du jour.

Tout au long de ce processus, le Luxembourg s'est exprimé en faveur d'un objectif de -90%, conforme aux recommandations scientifiques, garantissant la prévisibilité pour les parties prenantes et soutenant la compétitivité industrielle. Tout au long des instances préparatoires, le Luxembourg a soutenu les efforts de la présidence danoise pour parvenir à un accord ambitieux.

Le Luxembourg a également exprimé à plusieurs reprises ses regrets quant à l'impossibilité de conclure les dossiers lors des Conseils « environnement » successifs. L'incapacité de l'Union européenne à se mettre d'accord a mis en péril son leadership climatique, qui est nécessaire pour s'aligner sur la science et renforcer les alliances avec les pays vulnérables et les pays les moins avancés.

9.2. Environnement

Lors de la réunion du Conseil « environnement » de l'Union européenne, qui s'est tenue le 27 mars 2025 à Bruxelles, les discussions ont porté sur les politiques environnementales globales, le renforcement du multilatéralisme, le bilan de la COP16 (16^e Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique) ainsi que sur la vision de la Commission européenne en matière d'agriculture et d'alimentation. Les échanges ont souligné le rôle central du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'importance d'un traité sur la pollution plastique et les avancées issues de la COP16. Le Luxembourg a réaffirmé son soutien à l'Ukraine face aux impacts environnementaux de l'agression russe.

Lors de la réunion du 17 juin 2025 au Luxembourg, les discussions ont porté sur les véhicules hors d'usage (VHU) afin d'améliorer la durabilité et la circularité du secteur automobile. Une orientation générale a été adoptée concernant un nouveau règlement qui remplacera la directive VHU et qui inclura des objectifs ambitieux en matière de plastique recyclé. Un point d'information a également été présenté sur la résilience dans le domaine de l'eau, avec un soutien réaffirmé à la stratégie européenne et à la nécessité de préserver le cycle naturel de l'eau. Une table ronde nationale sur la renaturation des cours d'eau est prévue à l'automne.

Lors de la réunion du Conseil « environnement » de l'Union européenne, le 21 octobre 2025, les discussions ont porté sur la stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau et sur le pacte européen pour l'océan. Les conclusions de cette stratégie ont été approuvées, soulignant la nécessité d'une approche transversale impliquant tous les secteurs et d'une solution européenne face aux substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS). Au Luxembourg, une stratégie nationale de l'eau sera mise en œuvre, accompagnée d'un dialogue élargi pour le 4^e plan de gestion et d'une table ronde sur la renaturation des cours d'eau. Les échanges sur la gouvernance des océans ont réaffirmé l'engagement du Luxembourg en faveur d'une approche « de la source à la mer ». Le Luxembourg a également plaidé en faveur d'une simplification du règlement sur la déforestation, tout en s'opposant à toute déréglementation. Concernant le CFP pour la période 2028-2034, des préoccupations ont été exprimées quant à la suppression du programme LIFE. Enfin, la future révision de la législation sur les produits chimiques a été discutée, avec un appel en faveur d'une modernisation ambitieuse du cadre réglementaire.

Au terme de la réunion extraordinaire des 4 et 5 novembre 2025 à Bruxelles, les discussions marathon ont porté sur la proposition de simplification du règlement sur la déforestation. Le Luxembourg soutient l'objectif de réduire la charge administrative pour les producteurs dans les pays à faible risque, mais ne peut pas appuyer la proposition actuelle et demande un report de son application tant que les problèmes informatiques persistent. Le Luxembourg propose de limiter les obligations de diligence raisonnée à la première mise sur le marché, tout en préservant l'intégrité du marché unique. L'importance de garantir la sécurité des investissements et de maintenir la conformité avec les règles de l'OMC a été soulignée.

Enfin, lors de la réunion du Conseil « environnement » du 16 décembre 2025 à Bruxelles, les discussions ont porté sur la stratégie de l'Union européenne pour la bioéconomie, sur l'environnement en Europe à l'horizon 2030 et sur l'impact environnemental de l'industrie textile. Les échanges ont mis en avant le cadre stratégique visant à développer une bioéconomie européenne compétitive et durable d'ici 2040, soulignant l'importance de l'innovation, de l'économie circulaire, d'un approvisionnement durable en biomasse et de la création d'emplois verts. Les ministres ont également adopté les conclusions « Construire une Europe plus résiliente et circulaire », fondées sur l'examen à mi-parcours du huitième programme d'action pour l'environnement et sur le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement. Ces conclusions insistent sur l'urgence d'accélérer la résilience climatique et la transition vers une économie circulaire. Le Conseil a fait le point sur les résultats limités de la COP30 (30^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques), tout en soulignant la nécessité de mieux préparer les prochaines COP, de renforcer la communication sur les actions de l'Union européenne et de développer des alliances diplomatiques. Les

échanges ont enfin souligné l'importance d'un terrain de jeu équitable pour les producteurs, d'un soutien ciblé aux PME et d'une action européenne rapide face aux impacts de la *fast fashion*.

10.Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris audiovisuel)

10.1. Éducation et jeunesse

10.1.1. Éducation

L'année 2025 a été marquée par plusieurs avancées structurantes visant à renforcer la qualité, l'inclusivité et la compétitivité des systèmes européens d'éducation et de formation.

Un premier Conseil « éducation, jeunesse, culture et sport » (EJCS) s'est tenu le 12 mai 2025 sous présidence polonaise. Le débat d'orientation a porté sur le rôle de l'Union des compétences dans le renforcement de l'espace européen de l'éducation. Les ministres ont débattu de la façon dont ces deux cadres pourraient se compléter au mieux afin d'assurer une éducation et une formation inclusives et de qualité pour tous les apprenants, tout en évitant les chevauchements et les charges administratives supplémentaires.

Les échanges ont également porté sur la résilience et la préparation des systèmes d'éducation et de formation. À cette occasion, le Luxembourg a souligné l'importance de former des enfants confiants, résilients et dotés d'un esprit critique, à travers une approche éducative holistique fondée sur des compétences clés – multilittératie, compétence de soi, compétence sociale, compétence réflexive et compétence transformatrice – soutenues par des piliers transversaux tels que le bien-être, la participation, le multilinguisme et la digitalité. Le Luxembourg a par ailleurs affirmé sa position en faveur d'une régulation concertée de l'utilisation des smartphones à l'école et au-delà, afin de préserver le bien-être, la santé mentale et le développement cognitif des enfants et des jeunes.

Lors de ce Conseil, les ministres ont adopté une recommandation relative à la mise en place d'un système européen d'assurance qualité et de reconnaissance dans l'enseignement supérieur. Cette recommandation vise à améliorer les systèmes d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur afin de renforcer la confiance, la responsabilité et la coopération transnationale dans l'ensemble de l'Union européenne. Ils ont également approuvé une résolution sur un label de diplôme européen conjoint et sur les prochaines étapes vers un éventuel diplôme européen conjoint. Ce label vise à valoriser les programmes conjoints répondant à des critères européens communs de qualité et de reconnaissance.

En outre, les ministres ont approuvé des conclusions du Conseil sur des pratiques inclusives centrées sur l'apprenant dans les domaines de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants et de l'enseignement scolaire. Celles-ci soulignent l'importance de mettre en place des systèmes d'éducation et de formation plus résilients et plus inclusifs et de garantir l'accès de tous à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie qui soient inclusifs et de qualité.

Le Conseil du 27 novembre 2025, tenu sous présidence danoise, a été consacré à la compétitivité européenne et au rôle de l'enseignement et de la formation professionnels. Les ministres ont mis en avant la contribution essentielle de l'enseignement et de la formation professionnels au développement des compétences, à l'employabilité et à la résilience économique de l'Union européenne, notamment dans le contexte des transitions numérique et verte. Le Luxembourg a souligné l'importance d'une formation professionnelle ancrée dans la réalité du marché du travail, reposant sur des partenariats solides entre l'État, les partenaires sociaux et les entreprises, tout en étant inclusive, attractive et attentive au développement des compétences générales, à la montée en compétences et à la reconversion des adultes, notamment à travers le dispositif « *Skillsbridges* », et à la promotion de l'égalité femmes-hommes dans les filières techniques et scientifiques.

Dans ce cadre, le Conseil a également pris note de l'état d'avancement des travaux relatifs au projet de résolution du Conseil concernant le deuxième cycle du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, qui définira les priorités et orientations de la coopération européenne pour la période à venir.

En parallèle, en 2025, les travaux ont également porté sur l'examen de la proposition de règlement établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034, destinée à succéder au programme Erasmus+ 2021-2027. Lors du Conseil du 27 novembre, les ministres ont pris acte d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux relatifs à cette proposition.

Cette proposition s'inscrit dans une logique de continuité du programme tout en introduisant plusieurs évolutions visant à renforcer son impact, notamment par une simplification de l'architecture du programme, un accent sur l'inclusion et l'équité, ainsi qu'un renforcement du lien avec les priorités européennes en matière de compétences et de coopération transnationale dans l'enseignement supérieur.

Dans le cadre des travaux d'examen de cette proposition, les échanges ont notamment porté sur la structure du futur programme, les modalités de gouvernance, le rôle des autorités nationales et des agences nationales, ainsi que sur certaines nouvelles actions proposées. À cette occasion, le Luxembourg a souligné l'importance de préserver le caractère de programme de mobilité à grande échelle d'Erasmus+, en particulier dans l'enseignement supérieur, et de veiller à ce que les actions de mobilité demeurent un pilier central du programme.

Enfin, un débat informel consacré à la mobilité dans l'enseignement et la formation professionnels s'est tenu en marge du Conseil, mettant en lumière les défis spécifiques et les bonnes pratiques en matière de mobilité des apprenants et des formateurs dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnels.

10.1.2. Jeunesse

En 2025, la politique européenne en faveur de la jeunesse s'est distinguée par une attention accrue portée à la participation des jeunes à la vie politique et sociale, ainsi qu'au renforcement de leur résilience. Les efforts se sont particulièrement concentrés sur les moyens de stimuler leur engagement civique et démocratique, en soutien aux valeurs européennes.

Les travaux menés au sein du comité jeunesse du Conseil de l'Union européenne se sont focalisés notamment sur la résilience des jeunes et sur la nécessité de renforcer leur sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

Sous la présidence polonaise du Conseil, les ministres de la Jeunesse se sont réunis le 13 mai 2025 et ont approuvé les textes suivants :

- *Conclusions sur une communauté de jeunes européens incarnant les valeurs européennes pour une Europe commune et sûre* : Ces conclusions visent à renforcer le sentiment d'appartenance européenne chez les jeunes, notamment à travers la promotion de l'éducation et de la formation à la citoyenneté démocratique, le développement des compétences numériques et de l'éducation aux médias. Elles reflètent en partie le résultat de la conférence de l'Union européenne sur la jeunesse, qui s'est tenue en mars à Lublin en Pologne dans le cadre du dialogue de l'Union européenne en faveur de la jeunesse.
- *Résolution révisant les lignes directrices pour la gouvernance du dialogue de l'Union européenne en faveur de la jeunesse* : La résolution appelle à actualiser la gouvernance de ce dialogue conformément aux recommandations issues des cycles précédents ainsi que dans le cadre du rapport de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse 2019-2027.

Le Conseil a tenu un débat d'orientation consacré à la désinformation, à la manipulation et aux menaces dans le cyberspace, ainsi qu'à leurs impacts sur la vie des jeunes. Lors de cette séance, les ministres ont examiné les moyens de renforcer les compétences numériques des jeunes, leur esprit critique et leur éducation aux médias, afin de leur permettre d'analyser les contenus en ligne et d'accroître leur résilience face aux manipulations dans l'environnement numérique.

Ils ont également proposé des outils et des actions à l'échelle de l'Union européenne visant à renforcer la résilience des jeunes en ligne, à encourager un usage responsable et constructif des technologies numériques, ainsi qu'à mieux les préparer à une participation démocratique éclairée et active à l'ère numérique.

Le Luxembourg a souligné l'importance cruciale du renforcement de cette résilience face à de tels risques dans l'environnement numérique. À titre d'exemple, il a présenté plusieurs initiatives concrètes menées dans le cadre du projet BEE Secure, telles que la mise en place de campagnes de sensibilisation ciblées sur la désinformation et l'IA, ainsi que la création d'une plateforme de signalement accessible aux jeunes confrontés à des discours de haine ou au cyberharcèlement.

Pendant la présidence danoise du Conseil, les ministres de la Jeunesse se sont réunis le 27 novembre 2025 et ont participé à un débat d'orientation sur le thème « Renforcer la résilience des jeunes grâce à Erasmus+ 2028-2034 ». Les échanges ont porté sur la manière dont le programme Erasmus+ 2028-2034 pourrait contribuer à renforcer la résilience des jeunes en Europe, en mettant particulièrement l'accent sur ce qui pourrait être fait au niveau de l'Union européenne pour aider les pays à accroître l'engagement civique et démocratique des jeunes.

Lors de ce débat, le Luxembourg a tenu à rappeler son soutien à une future génération d'Erasmus+ ambitieuse et inclusive, en soulignant l'importance d'associer pleinement le secteur jeunesse aux discussions. Il a mis en avant l'impact essentiel des mobilités et des échanges interculturels pour renforcer les valeurs européennes, la résilience des jeunes et prévenir l'isolement, la désinformation et les radicalisations. Le Luxembourg a par ailleurs insisté sur la nécessité de rendre ces opportunités accessibles à tous, en particulier aux jeunes les plus éloignés comme les NEET (*Not in Education, Employment or Training*), grâce à des mesures d'accompagnement adaptées. Enfin, il a appelé à intégrer des priorités fortes en matière de transition numérique, de participation démocratique et de coopération trans-sectorielle, afin de faire d'Erasmus+ un levier central de résilience et d'engagement des jeunes en Europe.

10.2. Culture

Comme prévu par le « Plan de travail de l'Union européenne en faveur de la Culture (2023-2026) », le Conseil « culture » s'est penché sur :

- Le statut et les conditions de travail des artistes et des professionnels de la culture et de la création en Europe, et plus particulièrement les défis et besoins d'accompagnement distinctifs des jeunes artistes et créateurs en termes d'entrée sur le marché du travail. Alors que les analyses et débats publics n'accordent qu'une place marginale à ces derniers, le Conseil a adopté le 13 mai 2025 des conclusions intitulées « Aider les jeunes artistes et professionnels de la culture et de la création à lancer leur carrière », qui invitent les États membres et la Commission européenne à prêter une attention plus spécifique aux obstacles discriminatoires (handicap, genre, etc.), aux droits sociaux, à la problématique de la santé mentale, à l'inclusion d'aspects pertinents au démarrage professionnel dans les systèmes éducatifs et d'orientation professionnelle, à l'accès au financement et autres mécanismes de soutien, à la mise en lien avec le secteur privé et des parrainages, à la visibilité des jeunes artistes, etc.
- Le rôle stratégique que jouent la culture, le patrimoine culturel et les œuvres audiovisuelles pour défendre les valeurs européennes et préserver la résilience démocratique. À ce titre, le Conseil a souligné

dans ses conclusions du 28 novembre 2025 la nécessité de promouvoir une politique culturelle qui implique la société civile et encourage la participation des citoyens, assure l'accès à des contenus multilingues européens, sensibilise au rôle sociétal de la culture, promeut la liberté d'expression artistique, intègre la culture et les infrastructures culturelles dans la planification de préparation aux crises et face aux menaces sécuritaires, etc. La mise en lien entre culture et résilience démocratique a relevé d'un intérêt particulier pour le ministère de la Culture, qui s'est fortement impliqué dans les négociations de ce texte.

Outre ces deux thématiques, le Conseil s'est particulièrement préoccupé de l'élaboration par la Commission européenne du « *Culture Compass* », cadre stratégique pour la culture au niveau de l'Union européenne, qui a été présenté le 13 novembre 2025 et qui fera l'objet de discussions plus approfondies pendant le premier trimestre 2026.

Un autre sujet qui a marqué l'année a été celui du soutien au secteur culturel et artistique ukrainien, dont les ministres de la Culture ont discuté lors d'une réunion informelle à Varsovie (7-8 avril 2025) et surtout lors de leur réunion informelle à Copenhague (3 novembre 2025). L'Ukraine a également été à l'ordre du jour d'une réunion informelle conjointe des hauts fonctionnaires des ministères de la Culture et ministère des Affaires étrangères qui s'est tenue le 6 octobre à Copenhague. L'objectif du soutien européen reste celui de la sauvegarde du patrimoine culturel endommagé ou détruit en Ukraine, tout comme celui du maintien et du renforcement de l'identité culturelle ukrainienne face aux attaques russes qui ciblent délibérément artistes, monuments et institutions culturelles.

Par ailleurs, dans le contexte du CFP 2028-2034, les discussions ont été entamées au Conseil sur « AgoraEU », futur programme de subventionnement pour la culture devant donner suite au programme « Europe créative » actuel. Fusionnant avec l'actuel programme « CERV » (*Citizens, Equality, Rights and Values*), AgoraEU opère une certaine réorientation des objectifs, avec un budget total proposé de 8,6 milliards d'euros sur 7 ans, dont 1,8 milliards d'euros pour le volet culture contre 3,2 milliards d'euros pour le volet médias et 3,6 milliards d'euros pour le volet CERV.

10.3. Audiovisuel

Les travaux dans le domaine de l'audiovisuel ont surtout porté sur les conclusions du Conseil sur l'évaluation du cadre juridique des services de médias audiovisuels et des services de plateformes de partage de vidéos, ainsi que sur l'accès à des informations fiables dans le cadre du Bouclier européen pour la démocratie.

En attendant la révision de la directive « Services de médias audiovisuels » (directive SMA), prévue pour 2026, la présidence polonaise s'est penchée sur certaines questions liées à la future révision. Dans ce contexte, le Conseil a mis en exergue le rôle important de la directive SMA pour fournir un cadre juridique permettant de préserver et de promouvoir un marché des médias audiovisuels de l'Union européenne diversifié, équitable, sûr, digne de confiance et compétitif, et de garantir un contenu audiovisuel indépendant, digne de confiance et diversifié sur le plan culturel.

En ce qui concerne les conclusions sur l'accès à des informations fiables dans le cadre du Bouclier européen pour la démocratie, le Conseil souligne que l'accès aux informations fiables est essentiel au fonctionnement des démocraties et que les médias, fondés sur la responsabilité éditoriale et des normes professionnelles y jouent un rôle clé. Les conclusions mettent en garde contre les pressions croissantes dues au numérique, à l'IA, aux plateformes en ligne, aux influenceurs et aux manipulations étrangères de l'information, qui fragilisent le secteur médiatique et la confiance du public. Par ailleurs, le texte invite les États membres et la Commission européenne à clarifier et à adapter la notion de responsabilité éditoriale, à garantir des conditions équitables entre médias et plateformes, à soutenir les modèles économiques du secteur (notamment au niveau local) et à renforcer l'indépendance des médias de service public.

Au cours des discussions, le Luxembourg a joué un rôle constructif dans l'aboutissement d'un compromis équilibré, tout en mettant l'accent sur le rôle central des médias indépendants pour le fonctionnement de nos sociétés, ainsi que sur l'importance d'un marché intérieur performant, garantissant des conditions équitables pour les acteurs du secteur.

10.4. Sport

À l'occasion de la réunion des ministres du Sport du Conseil EICS qui s'est tenu le 13 mai 2025 sous présidence polonaise, les ministres ont adopté des conclusions sur une approche intégrée du sport et de l'activité physique dans le contexte de l'éducation. Ces conclusions invitent à promouvoir une approche intégrée du sport et de l'activité physique dans le contexte éducatif. Le document promeut un environnement scolaire favorable à l'exercice physique, en intégrant le sport à toutes les étapes de l'éducation, du primaire à l'enseignement supérieur, et en promouvant la coopération entre les secteurs du sport, de la santé, de l'éducation et de la jeunesse. L'objectif est de garantir au moins une heure d'activité physique par jour pour chaque enfant par le biais d'infrastructures adaptées, d'activités diversifiées et d'un encadrement de qualité. Le Conseil souligne également le rôle du sport dans l'inclusion sociale, la santé mentale, la réussite scolaire et le développement durable. Le débat d'orientation a porté sur le rôle des athlètes dans l'élaboration des politiques sportives. Le Luxembourg a notamment tenu à rappeler que les athlètes doivent être au cœur de l'écosystème sportif et que la Commission des athlètes du Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL) est membre du Conseil d'administration du Comité olympique. Lors du déjeuner du dialogue structuré qui a précédé la réunion formelle, les ministres ont échangé sur le thème de la coopération intersectorielle pour la promotion du sport et de l'activité physique à l'école.

Le volet « sport » du Conseil EICS qui s'est tenu sous présidence danoise le 28 novembre 2025 a été l'occasion pour les ministres d'échanger lors du débat d'orientation sur le thème de la démocratie et de la transparence dans le sport. Les ministres ont échangé sur la manière dont l'Union européenne et les États membres pourraient aider les fédérations sportives internationales à renforcer la démocratie, la transparence et l'intégrité dans leurs structures de gouvernance. Le Luxembourg a rappelé que de nombreux standards existent mais qu'il manque encore des mécanismes concrets d'incitation, de suivi et d'évaluation et qu'au Luxembourg des exigences de gouvernance sont déjà imposées pour l'agrément des fédérations sportives et l'octroi de subsides publics. Des dispositifs spécifiques existent par ailleurs comme le subside « Qualité+ ». Ces initiatives montrent qu'il est possible d'améliorer la gouvernance sportive sans remettre en cause l'autonomie du mouvement sportif. Les ministres ont également approuvé une résolution réexaminant la représentation des États membres de l'Union européenne au sein du conseil de fondation de l'Agence mondiale antidopage (AMA) et la coordination des positions des États membres de l'Union européenne avant les réunions de l'AMA.

Le Luxembourg a également participé aux réunions des directeurs des sports de l'Union européenne sous présidence polonaise (6 et 7 mai à Wrocław) et danoise (24 octobre à Copenhague). Les thèmes de la réunion des directeurs des sports en Pologne portaient sur les initiatives visant à promouvoir l'activité physique chez les enfants et les jeunes, tant dans les écoles que dans le cadre de programmes parascolaires ainsi que sur la lutte contre le dopage dans le sport récréatif chez les jeunes (risques, tendances, importance de l'éducation et de la prévention) et en dernier lieu sur la mise en œuvre du programme Erasmus+ Sport 2021-2027. Le thème de la réunion des directeurs des sports au Danemark portait sur « la démocratie et la transparence dans le sport », abordé à travers des présentations et des débats sur le modèle sportif européen.

II. GOUVERNANCE ET COMMUNICATION EN MATIERE DE POLITIQUE EUROPEENNE

1. La coordination interministérielle

Conscient des répercussions des politiques sectorielles européennes sur la politique nationale, le Gouvernement veille à assurer une coordination de la politique européenne afin de garantir la cohérence et l'unité de la position luxembourgeoise dans les enceintes de l'Union européenne, notamment au sein du Conseil de l'Union européenne.

Cette coordination est assurée de manière proactive par le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE). Ce dernier s'est réuni à deux reprises en formation plénière en 2025 – le 24 mars et le 6 octobre – afin de faciliter les échanges entre les hauts fonctionnaires des ministères concernés par les affaires européennes.

Les réunions du CICPE ont été présidées par la Directrice des affaires européennes et des relations économiques internationales du MAE. Elles ont permis aux départements ministériels de maintenir un échange régulier sur les dossiers européens transversaux et de soulever des questions d'intérêt particulier pour le Luxembourg. En outre, les réunions du CICPE ont permis une concertation étroite afin de préparer les différentes formations du Conseil de l'Union européenne et des réunions du Conseil européen. Des points d'information relatifs aux négociations en cours dans le cadre du CFP 2028-2034, à la présidence luxembourgeoise de l'Union Benelux et à la future présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne ont aussi figuré à l'ordre du jour.

Enfin, le CICPE a également assuré le suivi en matière de transposition des directives européennes et de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Il a régulièrement dressé un état des lieux des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne en raison de la non-transposition desdites directives dans le délai, ou de la mise en œuvre incorrecte ou incomplète du droit de l'Union européenne.

En 2025, un nouveau format spécifique du CICPE a été créé, afin de coordonner les négociations du CFP 2028-2034 avec les ministères impliqués. Le format spécifique du CICPE dédié au CFP s'est réuni à deux reprises – le 14 juillet et le 30 septembre. La coordination se poursuivra en 2026.

2. Communication en matière de politique européenne

En 2025, le MAE a veillé à la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Parlement européen et la Commission européenne en vue de l'organisation d'actions d'information communes sur l'Union européenne et ses politiques. Signé le 7 décembre 2022, ce mémorandum offre un cadre à la coopération entre ces trois parties dans le domaine de l'information, de la sensibilisation sur l'Union européenne et ses politiques. Le travail de la cellule tripartite en charge de ce partenariat s'est poursuivi et le MAE a notamment veillé à l'implication des différentes administrations gouvernementales concernées.

Jour férié au Luxembourg depuis 2019, la fête de l'Europe 2025 a de nouveau offert l'opportunité de mettre en œuvre ce partenariat sur la communication autour de l'Union européenne. Elle a été célébrée le 9 mai 2025 au Kirchberg et le 10 mai 2025 à Echternach. Ce fut l'occasion de célébrer le 75^e anniversaire de la Déclaration Schuman.

Cette année 2025 a aussi été marquée par la célébration du 40^e anniversaire des accords de Schengen au mois de juin. Une fête populaire a été organisée le 14 juin 2025 autour d'une cérémonie officielle au cours de laquelle ont été inaugurés le musée Schengen rénové, et le bateau Princesse Marie-Astrid Europa qui est

désormais intégré au concept muséographique. Le 12 juin, les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne s'étaient également réunis sur le même bateau pour un dîner officiel visant à célébrer cet anniversaire. Ces festivités ont permis de mettre en lumière l'importance de l'accord de Schengen et de la libre-circulation pour les citoyens.

III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

La Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales du MAE a la charge de la coordination et de la centralisation des données en matière de transposition et de mise en œuvre de la législation européenne en droit national.

Conformément à l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des Députés et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en matière de politique européenne en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2008, le Gouvernement s'engage à présenter annuellement, au courant du 1^{er} semestre, à la Chambre des Députés un rapport sur la transposition des directives européennes et l'application du droit de l'Union européenne. Depuis 2019, ce rapport est intégré dans le rapport sur la politique européenne.

Au cours de l'année 2025, le ministre des Affaires étrangères et européennes Xavier Bettel a saisi deux fois le Conseil de gouvernement du dossier relatif à l'examen de l'état de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Ce dossier a été préparé dans les séances du CICPE, présidé par le MAE.

1. Les résultats du Luxembourg dans les scoreboards du marché intérieur de la Commission européenne

La mise en œuvre et le respect des règles du marché intérieur sont contrôlés par la Commission européenne sur une base semestrielle à travers le *Single Market and Competitiveness Scoreboard (SMCS)*.

Le SMCS de l'année 2025 qui sera publié par la Commission européenne en janvier 2026 sous <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>, dresse l'état de la transposition de l'ensemble des directives du marché intérieur ayant un délai de transposition antérieur au 1^{er} décembre 2025 ainsi que l'état des procédures d'infraction pour non-conformité du droit luxembourgeois au droit de l'Union européenne. Les déficits de transposition du Luxembourg des 1^{er} semestre et 2^e semestre 2025 s'élèvent respectivement à 1,5% et 1,8%.

2. Les procédures d'infraction engagées par la Commission européenne à l'égard du Luxembourg

2.1. Les procédures d'infraction pour non-transposition d'une directive dans le délai

Les procédures d'infraction pour non-transposition d'une directive dans le délai concernent les directives pour lesquelles la transposition intégrale n'est pas notifiée à la Commission européenne endéans l'échéance de transposition de la directive.

Le Luxembourg fait actuellement l'objet de 17 procédures précontentieuses d'infraction pour non-transposition/non-communication d'une directive dans le délai dont 12 procédures sont à l'étape de la mise

en demeure art. 258 TFUE et 5 procédures sont à l'étape de l'avis motivé art. 258 TFUE. Aucune procédure n'est à l'étape de la décision de saisine CJUE.

Texte UE visé	Echéance de transposition	Procédure d'infraction	Début de la procédure
Directive 2019/1151 Processus numériques en droit des sociétés	01/08/2023	INFR(2023)0227	27/09/2023
Directive 2021/1187 Réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)	10/08/2023	INFR(2023)0228	27/09/2023
Directive 2016/800 Garanties procédurales en faveur des enfants	11/06/2019	INFR(2024)2002	13/03/2024
Directive 2023/2413 Énergie produite à partir de sources renouvelables	01/07/2024	INFR(2024)0235 INFR(2025)0231	26/09/2024 24/07/2025
Directive 2022/2464 Publication d'informations en matière de durabilité	06/07/2024	INFR(2024)0234	26/09/2024
Directive 2022/2557 Résilience des entités critiques	17/10/2024	INFR(2024)0283	27/11/2024
Directive 2022/2555 Cybersécurité	17/10/2024	INFR(2024)0282	27/11/2024
Directive 2019/997 Titre de voyage provisoire de l'Union européenne	12/12/2024	INFR(2025)0067	30/01/2025

Directive 2024/1986 Zone lisible par machine du titre de voyage provisoire de l'Union européenne	09/12/2024	INFR(2025)0071	30/01/2025
Directive 2022/2381⁴⁰ Meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées	28/12/2024	INFR(2025)0068	30/01/2025
Directive 2023/977 Échange d'informations entre les services répressifs des États membres	12/12/2024	INFR(2025)0070	30/01/2025
Directive 2023/175 2-méthyloloxane	16/02/2025	INFR(2025)0151	26/03/2025
Directive 2024/1711 Amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union	17/01/2025	INFR(2025)0154	26/03/2025
Directive 2024/1275 Performance énergétique des bâtiments	01/01/2025	INFR(2025)0153	26/03/2025
Directive 2024/846 Législation sociale relative aux activités de transport routier	14/02/2025	INFR(2025)0152	26/03/2025
Directive 2023/1791 Efficacité énergétique	11/10/2025	INFR(2025)0340	21/11/2025
Directive 2024/884 Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)	09/10/2025	INFR(2025)0341	21/11/2025

⁴⁰ La directive est intégralement transposée depuis le 05/01/2026.

2.2. Les procédures d'infraction pour non-conformité du droit national au droit de l'Union européenne

Les procédures d'infraction pour non-conformité du droit national au droit de l'Union européenne se réfèrent aux cas de non-conformité aux directives de l'Union européenne, de mauvaise application des directives de l'Union européenne et de mauvaise application des règlements, traités et décisions de l'Union européenne.

Le Luxembourg fait actuellement l'objet de 8 procédures précontentieuses d'infraction pour non-conformité du droit national au droit de l'Union européenne dont 5 à l'étape de la mise en demeure, 2 à l'étape de l'avis motivé et 1 à l'étape de la saisine de la CJUE.

Texte UE visé	Procédure d'infraction	Début de la procédure
Directive 2016/1164 Lutte contre les pratiques d'évasion fiscale	INFR(2020)2183	14/05/2020
Règlements UE 2004/549, 2004/550, 2019/317, 2021/116, 2017/373 Ciel unique européen	INFR(2024)2191	25/07/2024
Directive 2012/19 Déchets d'équipements électriques et électroniques	INFR(2024)2124	25/07/2024
Directive 2006/123 Services	INFR(2024)2216	03/10/2024
Règlement UE 2022/868 ⁴¹ Gouvernance européenne des données	INFR(2024)2063	16/12/2024
Directives 2005/36, 2013/55 Reconnaissance des qualifications professionnelles	INFR(2024)2112	16/12/2024
Directive 2011/93/UE Lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie	INFR(2019)2236	(10/10/2019) 28/06/2025
TFUE et Accord EEE Article 63 TFUE et article 40 de l'Accord sur l'Espace économique européen	INFR(2025)4003	11/12/2025

⁴¹ Le règlement européen est intégralement mis en oeuvre depuis le 15/01/26.

2.3. Les procédures contentieuses devant la Cour de justice de l'Union européenne

Le MAE, à travers son service juridique, constitue l'unique intermédiaire entre la CJUE et les différents ministères pour ce qui est des affaires devant la Cour de justice et devant le Tribunal de l'Union européenne et qui concernent le gouvernement luxembourgeois ou auxquelles il participe. Il peut notamment s'agir de recours en manquement introduits par la Commission européenne contre le Luxembourg pour transposition incorrecte ou non-transposition d'une directive européenne dans le délai ou pour manquement à une autre obligation qui lui incombe en vertu des traités européens. Il peut aussi s'agir de renvois préjudiciels provenant des juridictions nationales des États membres ou encore de recours en annulation introduits par un État membre ou une institution contre un acte de l'Union européenne, et dans lesquels le Luxembourg intervient parce qu'il est intéressé au résultat de l'affaire.

Les agents du Gouvernement devant les deux juridictions de la CJUE gèrent l'aspect procédural de ces affaires ainsi que l'élaboration des actes de procédure au nom du Gouvernement en étroite collaboration avec les ministères concernés. Ils sont également en contact avec les ministères pour les tenir informés des nouvelles affaires ainsi que des arrêts rendus par la Cour de justice ou par le Tribunal de l'Union européenne dans leurs domaines d'attribution respectifs.

Au cours du premier trimestre de chaque année, le MAE présente au Conseil de gouvernement le bilan des affaires devant la CJUE, qui concernent le Luxembourg ou auxquelles il participe, de l'année précédente.

Les arrêts rendus au cours de l'année 2025

Au cours de l'année 2025, la Cour de justice a rendu un arrêt en manquement contre le Luxembourg.

Il s'agit de l'affaire C-150/23, *Commission/Luxembourg*, qui concerne le recours en manquement introduit le 15 mars 2023 par la Commission européenne contre le Luxembourg pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 26, paragraphes 1 et 3, de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent les violations du droit de l'Union européenne. Après que le Luxembourg eut déposé son mémoire en défense le 15 mai 2023 et son mémoire en réplique le 11 septembre 2023, la Cour de justice a clôturé la procédure écrite et suspendu l'affaire en décembre 2023. La procédure a été reprise en avril 2024. Par son arrêt du 6 mars 2025, la Cour de justice a constaté que le Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la disposition précitée ainsi qu'a condamné le Luxembourg à payer à la Commission européenne une somme forfaitaire de 375 000 euros et à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.

Au cours de l'année 2025, la Cour de justice a rendu un arrêt dans des recours directs auxquels le Luxembourg a participé.

Il s'agit de l'affaire C-19/23, *Danemark/Parlement et Conseil*, qui concerne le recours en annulation introduit le 18 janvier 2023 par le Danemark contre la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Le Luxembourg est intervenu dans la procédure écrite en soutien du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en déposant son mémoire en intervention le 11 septembre 2023. Par son arrêt du 11 novembre 2025, la Cour de justice a confirmé la validité d'une grande partie de la directive (UE) 2022/2041 tout en annulant la disposition énumérant des critères à prendre obligatoirement en compte par les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux lors de la fixation et de l'actualisation de ces salaires, ainsi que la règle empêchant la diminution de ces salaires lorsqu'ils font objet d'une indexation automatique.

Au cours de l'année 2025, la Cour de justice a rendu un arrêt dans des pourvois auxquels le Luxembourg a participé.

Il s'agit du pourvoi formé par l'Autriche dans l'affaire C-59/23 P, *Autriche/Commission*, contre l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 30 novembre 2022, *Autriche/Commission* (T-101/18), rejetant le recours

par lequel l’Autriche demande l’annulation de la décision (UE) 2017/2112 de la Commission européenne, du 6 mars 2017, relative à la mesure/au régime d’aides/à l’aide d’État SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) que la Hongrie envisage de mettre à exécution à titre de soutien en faveur du développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire Paks II. Par son arrêt du 11 septembre 2025, la Cour de justice a annulé tant l’arrêt du Tribunal de l’Union européenne du 30 novembre 2022 que la décision de la Commission européenne du 6 mars 2017 approuvant l’aide de la Hongrie pour la centrale nucléaire Paks II, puisque la Commission européenne aurait dû vérifier si l’attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs à une entreprise russe correspond aux règles de l’Union européenne relatives aux marchés publics.

Au cours de l’année 2025, le Tribunal de l’Union européenne a rendu un arrêt dans des affaires auxquelles le Luxembourg a participé.

Il s’agit de l’affaire T-625/22, *Autriche/Commission*, qui concerne le recours en annulation introduit le 7 octobre 2022 par l’Autriche contre la Commission européenne en vue d’obtenir l’annulation du règlement délégué (UE) 2022/1214 de la Commission européenne du 9 mars 2022 modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l’énergie et du règlement délégué (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques. Le Luxembourg est intervenu dans la procédure écrite en soutien de l’Autriche en déposant son mémoire en intervention le 3 mai 2023. Par son arrêt du 10 septembre 2025, le Tribunal de l’Union européenne a rejeté le recours de l’Autriche. En date du 5 décembre 2025, le Luxembourg a été notifié du pourvoi formé par l’Autriche contre l’arrêt du 10 septembre 2025 inscrit au registre sous le numéro d’affaire C-739/25 P.

Nouvelles affaires introduites au cours de l’année 2025

Au cours de l’année 2025, aucun nouveau recours en manquement contre le Luxembourg a été introduit devant la Cour de justice.

Au cours de l’année 2025, le Luxembourg a participé à un nouveau recours direct devant la Cour de justice.

Il s’agit de l’affaire C-829/24, *Commission/Hongrie*, qui concerne un recours de manquement introduit par la Commission européenne contre la Hongrie. Elle demande à la Cour de justice de constater qu’en adoptant la loi n° LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale, la Hongrie a violé les articles 49, 56 et 63 TFUE, l’article 3 de la directive 2000/31/CE relative au commerce électronique, les articles 14, 16 et 19 de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, les articles 7, 8, 11, 12, 47 et 48 de la charte, ainsi que les articles 5, 6, 9 et 10 du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. L’affaire a été soumise à la procédure accélérée. En date du 29 avril 2025, le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions de la Commission européenne. Par la suite, le Luxembourg a pris part à l’audience de plaidoiries qui s’est tenue le 16 septembre 2025.

Au cours de l’année 2025, le Luxembourg a participé à une nouvelle affaire préjudicielle devant la Cour de justice.

Il s’agit de l’affaire C-158/25, *AEDT et État du Grand-Duché de Luxembourg*, qui concerne la demande de décision préjudicielle de la Cour de cassation (Luxembourg) portant notamment sur la question si la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne est applicable à la réglementation, par une législation nationale, de l’obligation solidaire des dirigeants de société, pour inexécution fautive des obligations leur incombant, au paiement de la TVA due par la société qu’ils dirigent. Le Luxembourg a déposé ses observations écrites en date du 17 juin 2025 et a présenté ses observations orales lors de l’audience de plaidoiries qui s’est tenue le 4 décembre 2025.

Au cours de l'année 2025, le Luxembourg a été notifié de deux pourvois auxquels il est autre partie de la procédure en raison de son intervention dans la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne.

Il s'agit en premier lieu de l'affaire C-739/25 P, *Autriche/Commission*, qui concerne le pourvoi formé par l'Autriche contre l'arrêt du 10 septembre 2025 rendu du Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire T-625/22, *Autriche/Commission*, qui concernait le recours en annulation introduit par l'Autriche en vue d'obtenir l'annulation du règlement délégué (UE) 2022/1214. Lors de la procédure écrite devant le Tribunal de l'Union européenne, le Luxembourg avait déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions de l'Autriche.

En deuxième lieu, il s'agit de l'affaire C-782/25 P, *KS et KD/Conseil e.a.*, qui concerne le pourvoi formé par KS et KD contre l'ordonnance rendue le 25 septembre 2025 par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire T-771/20 RENV, dans laquelle le Tribunal de l'Union européenne a rejeté un recours en indemnité demandant réparation du préjudice subi à la suite des actes et des omissions imputés au Conseil de l'Union européenne, à la Commission européenne et au Service européen pour l'action extérieure dans le contexte de la mise en œuvre de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil, du 4 février 2008, relative à la mission EULEX Kosovo. Le Luxembourg avait participé à l'audience de plaidoiries du 27 juin 2023 dans les affaires jointes C-29/22 P et C-44/22 P, *KS et KD/Conseil e. a.*, dans laquelle la Cour de justice a partiellement annulé l'ordonnance initiale du Tribunal de l'Union européenne du 10 novembre 2021, *KS et KD/Conseil e.a.* (T-771/20), rejetant en raison de l'incompétence manifeste le recours en indemnité de KS et KD, et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal de l'Union européenne pour statuer sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le fond du recours ainsi que sur la demande de mesure d'instruction, la Cour de justice ayant estimé qu'elle ne disposait pas des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur le litige.

Au cours de l'année 2025, le Luxembourg a participé à un recours direct introduit devant le Tribunal de l'Union européenne.

Il s'agit de l'affaire T-253/25, *Bionext SA/Commission*, qui concerne le recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE contre la décision C(2024) 8871 final de la Commission européenne du 18 décembre 2024, Aide d'État SA.100547 (2021/FC) — Luxembourg Octroi allégué d'aides d'État illégales dans le cadre du *Large Scale Testing* (LST) COVID 19. Après avoir été autorisé d'intervenir en soutien des conclusions de la Commission européenne, le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention le 30 octobre 2025.

Anciennes affaires toujours pendantes au cours de l'année 2025

À la fin de l'année 2025, plusieurs affaires auxquelles le Luxembourg a participé et qui ont été introduites devant la Cour de justice avant l'année 2025, étaient encore en cours.

Il s'agit en premier lieu de l'affaire C-769/22, *Commission/Hongrie*, qui concerne le recours en manquement introduit le 19 décembre 2022 par la Commission européenne contre la Hongrie, lié aux droits LGBTQ+, portant sur la contestation que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union en adoptant une loi en 2021 introduisant des mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et modifiant certaines lois en vue de protéger les enfants. Le Luxembourg est intervenu dans la procédure écrite en soutien de la Commission européenne en déposant son mémoire en intervention le 18 septembre 2023. Le Luxembourg a participé à l'audience de plaidoiries tenue le 19 novembre 2024 devant l'assemblée plénière de la Cour de justice. Les conclusions de l'Avocate générale ont été présentées le 5 juin 2025.

En deuxième lieu, il s'agit de l'affaire C-138/24, *Commission/Luxembourg*, qui concerne le recours en manquement introduit par la Commission européenne contre le Luxembourg le 20 février 2024 afin de constater que le Luxembourg a manqué à ses obligations lui incombant en vertu de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont

une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. Après avoir déposé son mémoire en défense le 2 mai 2024 et son mémoire en duplique le 24 juillet 2024, la Cour de justice a clôturé la procédure écrite.

En troisième lieu, il s'agit des affaires préjudicielles jointes C-364/24 et C-393/24, *Fidenato*, qui concernent deux demandes de décision préjudicielle du *Consiglio di Stato* (Italie) et du *Tribunale di Udine* (Italie) portant sur la validité des articles 26 *ter* et 26 *quater* de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

En quatrième lieu, il s'agit de l'affaire préjudicielle C-483/24, *ALDI*, qui concerne la demande de décision préjudicielle de la Cour de cassation (Belgique) portant sur l'interprétation de la nature juridique des obligations issues des règles générales d'hygiène applicables aux exploitants du secteur alimentaire, qui opèrent à n'importe quel stade de la chaîne de production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires après ceux qui effectuent une production primaire et les opérations connexes, conformément au règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil de 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

En cinquième lieu, il s'agit de la demande d'avis 1/24 présentée par la Commission européenne à la Cour de justice portant sur la question si l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour conclure l'accord de transport aérien entre un certain pays tiers, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part. Le Luxembourg a déposé ses observations écrites relatives à cette demande d'avis le 23 décembre 2024 et a participé à l'audience de plaidoiries qui s'est tenue les 7 et 8 juillet 2025. Les conclusions de l'Avocat général seront présentées en mars 2026.

En sixième lieu, il s'agit de l'affaire C-377/24, *Espagne/Parlement européen*, qui concerne un recours en annulation introduit par l'Espagne contre le Parlement européen visant l'annulation de la décision C/2024/1640 du Parlement européen, du 4 mars 2024, organisant un concours général afin d'établir une liste de 30 candidats de nationalité autrichienne en vue du recrutement d'un administrateur au secrétariat général du Parlement européen, et de la liste d'aptitude qui, à la suite du concours litigieux, pourrait être constituée selon les dispositions de la section B, sous-section 3, ainsi que, à titre incident, sur la constatation de l'invalidité de la décision du bureau du Parlement européen du 21 novembre 2022. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

En septième lieu, il s'agit de l'affaire C-378/24, *Espagne/Parlement européen*, qui concerne un recours en annulation introduit par l'Espagne contre le Parlement européen visant l'annulation de la décision C/2024/1723 du Parlement européen, du 4 mars 2024, organisant un concours général afin d'établir une liste de 90 candidats de nationalité néerlandaise en vue du recrutement d'un administrateur au secrétariat général du Parlement européen, et de la liste d'aptitude qui, à la suite du concours litigieux, pourrait être constituée selon les dispositions de la section B, sous-section 3, ainsi que, à titre incident, sur la constatation de l'invalidité de la décision du bureau du Parlement européen du 21 novembre 2022. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

En huitième lieu, il s'agit de l'affaire C-479/24, *Espagne/Parlement européen*, qui concerne un recours en annulation introduit par l'Espagne contre le Parlement européen visant l'annulation de la décision C/2024/2526 du Parlement européen, du 15 avril 2024, organisant un concours général afin d'établir une liste de 10 candidats de nationalité luxembourgeoise en vue du recrutement d'un administrateur au secrétariat général du Parlement européen, et de la liste d'aptitude qui, à la suite du concours litigieux, pourrait être constituée selon les dispositions de la section B, sous-section 3, ainsi que, à titre incident, sur la constatation de l'invalidité de la décision du bureau du Parlement européen du 21 novembre 2022. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

En neuvième lieu, il s'agit de l'affaire C-381/24, *Italie/Parlement européen*, qui concerne un recours en annulation introduit par l'Italie contre le Parlement européen demandant l'annulation de l'avis de concours PE/AD/300/2024 visant à sélectionner 30 lauréats de nationalité autrichienne pour la fonction d'administrateur (grade AD 6) du secrétariat général du Parlement européen, l'annulation ou, à tout le moins, l'inapplicabilité des dispositions générales d'exécution de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne adoptées le 21 novembre 2022 par le Bureau du Parlement européen, en particulier les articles 1^{er} et 2, et l'annulation de la liste d'aptitude établie au terme du concours faisant l'objet dudit avis. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

En dixième lieu, il s'agit de l'affaire C-382/24, *Italie/Parlement européen*, qui concerne un recours en annulation introduit par l'Italie contre le Parlement européen demandant l'annulation de l'avis de concours PE/AD/301/2024 visant à sélectionner 90 lauréats de nationalité néerlandaise pour la fonction d'administrateur (grade AD 6) du secrétariat général du Parlement européen, l'annulation ou, à tout le moins, l'inapplicabilité des dispositions générales d'exécution de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne adoptées le 21 novembre 2022 par le Bureau du Parlement européen, en particulier les articles 1^{er} et 2, et l'annulation de la liste d'aptitude établie au terme du concours faisant l'objet dudit avis. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

En onzième lieu, il s'agit de l'affaire C-478/24, *Italie/Parlement européen* qui concerne un recours en annulation introduit par l'Italie contre le Parlement européen demandant l'annulation de l'avis de concours PE/AD/304/2024 visant à sélectionner 10 lauréats de nationalité luxembourgeoise pour la fonction d'administrateur (grade AD 6) du secrétariat général du Parlement européen, l'annulation ou, à tout le moins, l'inapplicabilité des dispositions générales d'exécution de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne adoptées le 21 novembre 2022 par le Bureau du Parlement européen, en particulier les articles 1^{er} et 2, et l'annulation de la liste d'aptitude établie au terme du concours faisant l'objet dudit avis. Le Luxembourg a déposé son mémoire en intervention en soutien des conclusions du Parlement européen le 27 janvier 2025.

IV. ACRONYMES

ACCC	Conférence annuelle sur les capacités civiles
ACCIS	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés
ACIS	Assiette commune pour l'impôt sur les sociétés
ADR	Directive sur la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation
AEMF	Autorité européenne des marchés financiers
AESM	Agence européenne pour la sécurité maritime
AIE	Agence Internationale de l'Énergie
AIS	<i>Automatic Identification System</i>
AMA	Agence mondiale antidopage
APD	Aide publique au développement
APR	Règlement relatif aux procédures d'asile
ARC	Conférence annuelle d'examen
ASBL	Association sans but lucratif
B2B	<i>Business to Business</i>
BEFIT	<i>Business in Europe: Framework for Income Taxation</i>
BEI	Banque européenne d'investissement
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
CADA	<i>Cloud and AI Development Act</i>
CAE	Conseil des affaires étrangères
CAG	Conseil des affaires générales
CBAM	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
CCP	Certificats complémentaires de protection
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CEEG	Chefs d'État et de gouvernement
CEFN	Comité économique et financier national
CERV	<i>Citizens, Equality, Rights and Values</i>
CFP	Cadre financier pluriannuel
CICPE	Comité interministériel de coordination de la politique européenne
CISAF	<i>Clean Industrial Deal State Aid Framework</i>
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMA	<i>Critical Medicines Act</i>
CMDI	<i>Crisis management and deposit insurance</i>
CMRD VI	Directive sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents mutagènes, cancérigènes et reprotoxiques sur le lieu de travail
CoE	Centre européen d'excellence pour la gestion civile des crises
Conseil ECOFIN	Conseil « Affaires économiques et financières »
Conseil EJCS	Conseil « Éducation, Jeunesse, Culture et Sport »
Conseil EPSCO	Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs »
Conseil JAI	Conseil « Justice et Affaires intérieures »
COP16	16 ^e Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
COP30	30 ^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
COPUOS	<i>Committee on the Peaceful Uses of Outer Space</i>

Coreper	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne
COSI	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
COSL	Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois
CSC LTS	Scénario long terme de la composante spatiale Copernicus
CSC-4	Segment 4 du programme de la composante spatiale Copernicus
CSDR	Règlement relatif à l'amélioration des règlements de titres dans l'Union européenne et aux dépositaires centraux de titres
CT agenda	<i>Counter-terrorism agenda</i>
DAC	Directive sur la coopération administrative
DATer	Département de l'aménagement du territoire
DC-EDIC	<i>Digital Commons European Digital Infrastructure Consortium</i>
DGA	Règlement sur la gouvernance des données
DG DIGIT	Direction générale des services numériques de la Commission européenne
DNA	<i>Digital Networks Act</i>
DPN	Dépenses primaires nettes
DTE	Directive sur la taxation de l'énergie
EBSI	<i>European Blockchain Services Infrastructure</i>
EDIC	<i>European Digital Infrastructure Consortium</i>
EDIS	<i>European Deposit Insurance Scheme</i>
EDP	<i>Excessive Deficit Procedure</i>
EES	Système d'entrée/de sortie
EGNOS	<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>
EHDS	Règlement sur l'espace européen des données de santé
eIDAS	Règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques
eIDAS 2	Règlement établissant le cadre européen relatif à une identité numérique
EMCS	<i>Excise Movement and Control System</i>
EMIR	Règlement relatif aux dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux
EMPACT	<i>European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats</i>
ERA	Espace européen de la recherche
ERAC	Comité de l'Espace européen de la recherche et de l'innovation
ERCC	Centre de coordination de la réaction d'urgence
ERO	Ordre de retour européen
ESA	Agence spatiale européenne
ESMA	<i>European Securities and Markets Authority</i>
ESPON	<i>European Spatial Planning Observation Network</i>
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
ETS	<i>Emissions Trading System</i>
EUDIW	<i>EUropean Digital Identity Wallet</i>
EUIPO	Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle
EULEX Kosovo	Mission « état de droit » au Kosovo
eu-LISA	Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes informatiques à grande échelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice
EUMA	<i>European Union Mission Armenia</i>

EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>
EUNAVFOR MED Irini	<i>European Union Naval Force Mediterranean Irini</i>
EuroHPC	<i>The European High Performance Computing Joint Undertaking</i>
EUROPEUM-EDIC	<i>Europeum - European Digital Infrastructure Consortium</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission Mozambique</i>
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEDER	Fonds européen de développement régional
FfD4	4e conférence internationale sur le financement du développement
FHL	Fédération des hôpitaux luxembourgeois
FIDA	Financial Data Access
FOC	<i>Full Operational Capability</i>
FRAND	<i>Fair, reasonable and non-discriminatory</i>
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE	Fonds social européen
FSE+	Fonds social européen plus
FTJ	Fonds pour une transition juste
GAP	Plan d'action sur l'égalité des genres de l'Union européenne
GEO	<i>Geostationary Satellites</i>
GFIA	Directive relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
GNL	Gaz naturel liquéfié
HDG	Groupe permanent du Conseil chargé du suivi politique des questions liées aux drogues
HLWP	<i>High Level Working Party on Tax Questions</i>
IA	Intelligence artificielle
ILNAS	Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services
INC	<i>Intergovernmental Negotiation Committee</i>
Interact	Programme interrégional <i>Interreg - Animation, Coordination, Transfert</i>
Interreg	Programme de coopération territoriale européenne
Interreg GR	Programme transfrontalier <i>Interreg Grande Région</i>
Interreg NWE	Programme transnational <i>Interreg North-West Europe</i>
IOC	<i>Initial Operational Capability</i>
IORP II	Directive concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle
IOSS	Guichet unique à l'importation
IRENA	Agence Internationale pour les Énergies Renouvelables
IRP	Institutions de retraite professionnelle
ITT	<i>Invitation To Tender</i>
JAI	Justice et Affaires intérieures
JU	Entreprise commune
LEOP	Phase de mise en orbite initiale
LGBTIQ+	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes et queer
LST	<i>Large Scale Testing</i>
MAE	Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mercosur	Marché commun du Sud
MES	Mécanisme européen de stabilité
MiCA	Règlement relatif aux marchés de crypto-actifs
MIE	Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe
MiFID II	Directive concernant les marchés d'instruments financiers
MiFIR	Règlement concernant les marchés d'instruments financiers
MLOGAT	Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NDICI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
NEET	<i>Not in Education, Employment or Training</i>
NEO	<i>Near Earth Objects</i>
NGEU	<i>NextGenerationEU</i>
NIP	<i>National Implementation Plan</i>
NRPP	<i>National and Regional Partnership Plans</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCEIT	Office de contrôle des exportations, des importations et du transit
ODR	Règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCVM	Directive portant coordination des dispositions relatives à certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières
OS	<i>Open Service</i>
OSNMA	<i>Open Service Navigation Message Authentication</i>
OSS	<i>One Stop Shop</i>
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAC	Politique agricole commune
PAS	Parti action et solidarité
PBS	Plan budgétaire et structurel à moyen terme
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PFAs	Substances per- et polyfluoroalkylées
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Projets d'intérêt commun
PME	Petites et moyennes entreprises
PMO	Office de gestion et de liquidation des droits individuels de la Commission européenne
PNEC	Plans nationaux pour l'énergie et le climat
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PO	Programme opérationnel
PROCIV	Groupe « Protection civile »
PRR	Plan pour la reprise et la résilience
PRS	<i>Public Regulated Service</i>
PSD3	Directive sur les services de paiement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSR	Services de paiement
R&I	Recherche et Innovation

RAA	Rapport d'avancement annuel
RCAM	Régime commun d'assurance maladie
REFM	Mécanisme de financement des énergies renouvelables
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RGTR	Régime général des transports routiers
RIMS	<i>Ranging Integrity Monitoring Stations</i>
RIS	<i>Retail Investment Strategy</i>
RNB	Revenu national brut
RTO	Restrictions territoriales de l'offre
SAFE	<i>Security Action for Europe</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEP	<i>Standard Essential Patents</i>
SEQUE 1	Système d'échange de quotas d'émission
SIAC	<i>Single Intelligence Analysis Capacity</i>
SIEG	Services d'intérêt économique général
SMA	Services de médias audiovisuels
SMCs	<i>Small Mid Caps</i>
SMCS	<i>Single Market and Competitiveness Scoreboard</i>
SMOR	<i>Structural Measures and Outermost Regions</i>
SPS	<i>Sanitary and phytosanitary</i>
SSA	<i>Space Situational Awareness</i>
SST	<i>Space Surveillance and Tracking</i>
STAF	<i>Skills for Tourism, Agriculture and Forestry</i>
SWE	<i>Space Weather</i>
TCE	Traité sur la Charte de l'Énergie
TCTF	Cadre temporaire de crise et de transition
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
ToR	Termes de référence
TRIPP	<i>Trump Route for International Peace and Prosperity</i>
TTD	<i>Tobacco Taxation Directive</i>
TTE	Transports, télécommunications et énergie
TTIR	<i>Top-up Tax Information</i>
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Unshell	<i>Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes</i>
URBACT	Programme interrégional URBACT
VHU	Véhicules hors d'usage
ViDA	TVA à l'ère numérique
WPAQ	Organe préparatoire du Conseil pour les dossiers atomiques
WPTQ	<i>Working Party on Tax Questions</i>
YES	<i>Youth Experience Scheme</i>

