



HAL
open science

“ Horizon 2050 et neutralité: Quelques observations sur la pertinence des instruments européens ”

Eve Truilhé

► To cite this version:

Eve Truilhé. “ Horizon 2050 et neutralité: Quelques observations sur la pertinence des instruments européens ”. PEDONE. in La fabrique d’un “ droit climatique ” pour construire un monde à 1.5., A paraître. halshs-03101762

HAL Id: halshs-03101762

<https://shs.hal.science/halshs-03101762>

Submitted on 21 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Horizon 2050 et neutralité :
Quelques observations sur la pertinence des instruments européens

Eve Truilhé

Directrice de recherche CNRS

Directrice du CERIC

Aix Marseille Univ., Université de Toulon, Univ. Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC,
Aix-en-Provence, France

Mots clés :

Union européenne – Compétences – Négociations – Institutions – SCEQE- énergies renouvelables -

UE : Union européenne

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

SCEQE : Système communautaire d'échange de quotas d'émission

Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Bibliographie :

S. AYKUT, A. DAHAN, « L'Europe et le climat – Une longue histoire partagée », in *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, S. AYKUT, A. DAHAN (dir.), Presses de Science po., 2015, pp. 213-266.

E. BROSSET et S. MALJEAN-DUBOIS, « The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union », M. PEETERS and M. ELIANTONIO (editors), *Research handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgard Publishing, 2019.

S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAERE, *La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Pedone, Paris, 2015, p. 16.

Propositions :

XXXX

« Ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait. » – Mark Twain

« L'UE est déjà en bonne voie pour remplir son objectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 et elle a mis en place des législations et des mesures essentielles pour atteindre ses objectifs en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. L'Europe ambitionne de devenir le premier continent neutre pour le climat

d'ici à 2050 ». C'est ainsi que la Commission présente l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique sur son site internet¹. De fait, en 2018 l'Union avait réduit ses émissions de 23 % par rapport aux niveaux de 1990, dépassant ainsi l'objectif de réduction qu'elle s'était fixé². Il faut dire que la Communauté puis l'Union européenne se sont engagées précocement de la lutte contre le changement climatique. Une résolution du 21 juin 1989 était déjà consacrée à l'effet de serre³. En 1990 le Conseil européen, réuni à Dublin, insistait pour que soient adoptés dès que possible des objectifs et des stratégies visant à limiter les émissions de ces gaz et en 1996, les ministres de l'environnement de l'Union fixaient déjà le seuil de 2 degrés comme étant la limite à ne pas dépasser⁴. Pour atteindre ces objectifs, les premiers instruments européens ont été adoptés dans les années quatre-vingt-dix : la décision du Conseil du 24 juin 1993, relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO2 et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté⁵ ainsi que le programme européen pour le changement climatique adopté en 1999⁶ sont traditionnellement présentés comme les instruments mettant en place une politique climatique à l'échelle de l'Union européenne⁷.

Si les indicateurs semblent globalement positifs, de telles baisses ne sont pourtant pas suffisantes pour que l'Union contribue aux objectifs fixés dans l'Accord de Paris⁸. L'Union n'est en effet pas encore sur une trajectoire de limitation de l'augmentation des températures à 2 degrés ni, *a fortiori*, de 1,5 degrés, alors même qu'elle est particulièrement attendue sur ce terrain en raison du rôle moteur qu'elle a exercé dans les négociations internationales⁹. Plusieurs recours en justice ont d'ailleurs, à l'instar des recours formés devant des juridictions nationales¹⁰, tenté de mettre en lumière les insuffisances de la politique climatique européenne devant les juges de Luxembourg. Si les décisions rendues ne permettent pas d'examiner au fond les arguments avancés¹¹, de tels recours attestent des doutes qui pèsent sur la pertinence de l'action européenne en faveur du climat.

¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_fr (Consulté en ligne le 10 octobre 2020).

² Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil : L'UE et l'accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice, COM/2018/716 final.

³ Résolution du Conseil, du 21 juin 1989, concernant l'effet de serre et la Communauté, *JOCE* du 20/07/1989, n° C 183.

⁴ Même si les implications de cet objectif à l'époque sont moins importantes qu'aujourd'hui, les valeurs de référence étant différentes : S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAERE, *La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Pedone, Paris, 2015, p. 16.

⁵ Décision du Conseil du 24 juin 1993 relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO2 et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté (93/389/CEE).

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : vers un programme européen sur le changement climatique (PECC), COM/2000/0088 final.

⁷ E. BROSSET et S. MALJEAN-DUBOIS, « The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union », M. PEETERS and M. ELIANTONIO (editors), *Research handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgard Publishing, 2019.

⁸ Communication de la Commission, 28 novembre 2018, Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM/2018/773 final.

⁹ Dans le même sens, voir : S. OBERTHÜR, « Perspectives on EU Implementation of the Paris Outcome », *Carbon & Climate Law Review* (2016) 1, 34.

¹⁰ Pour une étude complète des différents recours formés : C. COUNIL, *Les grandes affaires climatiques*, Confluence des droits [en ligne] : <https://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits/ouvrages#numero10>

¹¹ E. BROSSET, E. TRUILHE, « Les People's Climate Case c. Union européenne », in *Les grandes Affaires Climatiques*, C. COUNIL (Dir.), éd. DICE, Confluences des droits, 2020 (disponible ici : <https://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits/ouvrages#numero10>), pp. 193-205.

C'est dans ce contexte qu'ont été annoncés fin 2019, par une Commission européenne nouvellement formée, le Pacte vert pour l'Europe¹² et les nouvelles ambitions climatiques visant la neutralité carbone pour l'horizon 2050. L'objectif, ambitieux et conforme aux préconisations du rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C¹³. Il a été validé par l'ensemble des institutions de l'Union¹⁴.

Dans le cadre de cet ouvrage consacré à la neutralité climatique, il nous est demandé d'interroger la « pertinence » des instruments européens face à un tel objectif. Annonçons d'emblée que nous ne prétendons pas chercher à savoir si l'action de l'Union permettra effectivement d'atteindre l'objectif de neutralité climatique. En tant que juriste, la question de l'efficacité de la politique climatique de l'Union nous dépasse (très) largement. Nous souhaitons (simplement ?) analyser les normes juridiques élaborées en vue d'atteindre la neutralité afin d'émettre une opinion sur leur pertinence, entendue au sens de leur adaptation à cet objectif. Même ainsi défini, l'exercice est difficile. Nous écrivons en effet ces lignes alors que la proposition de règlement établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, dite proposition de « loi européenne sur le climat »¹⁵, rendue publique le 4 mars 2020 par la Commission, est en cours d'examen par les institutions européennes et que l'objectif de réduction des émissions pour 2030 vient tout juste d'être dévoilé. Le 16 septembre 2020 en effet, la Présidente de la Commission a annoncé dans son premier discours sur l'état de l'Union que cet objectif serait de 55 % au lieu des 40 % prévus par les textes antérieurs. Ce rehaussement du niveau d'ambition nécessitera une révision de l'ensemble de l'arsenal juridique en vigueur. L'analyse se fait donc dans un contexte fortement évolutif et très largement incertain. Dans ces conditions, nous proposons de mettre en exergue une certitude et pas mal d'incertitudes. La certitude est la suivante : le cadre d'action européen est tout à fait pertinent pour mener à bien la lutte contre le changement climatique (I). Les incertitudes sont plus nombreuses et concernent la pertinence de l'action européenne elle-même (II).

I – Une certitude : l'Union européenne constitue un cadre d'action pertinent

¹² Communication de la Commission, Le Pacte vert pour l'Europe, COM/2019/640 final.

¹³ GIEC, Rapport spécial concernant les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre, 2019, résumé à l'intention des décideurs : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf (consulté en ligne le 10 octobre 2020).

¹⁴ Le Parlement européen a approuvé l'objectif dans sa Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris [2019/2582(RSP)]. Dans ses résolutions du 28 novembre 2019, il a souligné que l'Union devrait s'efforcer d'atteindre le plus tôt possible et au plus tard d'ici 2050 un niveau zéro d'émission nette de gaz à effet de serre (Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur la Conférence des Nations unies de 2019 sur les changements climatiques à Madrid, Espagne (COP25) [2019/2712(RSP)] et a déclaré l'état d'urgence climatique et environnementale (Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur l'urgence climatique et environnementale [2019/2930(RSP)]). Le Conseil européen a fait de la construction d'une Europe neutre pour le climat, verte, équitable et sociale l'une des quatre grandes priorités de son programme stratégique pour la période 2019-2024 (<https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>). Dans ses conclusions du 12 décembre 2019, il a fait sien l'objectif d'une UE « neutre » pour le climat d'ici 2050, malgré l'opposition de la Pologne (voir infra).

¹⁵ COM (2020) 80 final disponible ici : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020_fr.pdf

Le propos pourra paraître évident aux observateurs avisés, tant le rôle de « locomotive »¹⁶ du droit européen a été souligné, les mérites de la communautarisation du droit international vantés¹⁷. Face au défi mondial qu'est le changement climatique, face aux difficultés de la lutte dans laquelle la communauté internationale s'est engagée, face aux disparités de volonté et de capacités d'agir, il nous semble pourtant mériter que l'on s'y attarde. Si l'Union européenne constitue un niveau d'action pertinent pour atteindre la neutralité climatique, ce n'est pas tant, selon nous, au regard du poids que celle-ci représente dans l'économie et les échanges mondiaux. Quoique... avec ses 450 millions d'habitants, ses 18,6% du PIB mondial et sa place de choix dans les échanges mondiaux : plus d'un quart des activités commerciales mondiales en 2018, le rôle de l'Union dans la lutte internationale contre le changement climatique ne peut être neutre. Non, nous souhaitons appuyer le fait que, si l'Union apparaît comme un cadre incontournable pour la mise en œuvre de l'objectif de neutralité climatique, c'est pour deux raisons étroitement liées l'une à l'autre et inhérentes à l'ordonnement juridique qui gouverne l'action européenne. L'ordre juridique spécifique que constitue l'ordre juridique européen, permet à l'Union d'imposer un objectif ambitieux à l'ensemble de ses États membres, donc d'œuvrer pour la neutralité sur son propre territoire, mais aussi de peser sur la scène internationale et donc de contribuer à cet objectif à l'échelle mondiale. Nous envisagerons donc successivement, mais en gardant à l'esprit leur forte interdépendance, les pouvoirs d'action climatique à usage interne (A) et à usage externe (B) que possède l'Union.

A – Les pouvoirs d'action climatique à usage interne

L'ordre juridique européen offre à l'Union offre le pouvoir d'imposer aux 27 États, un ensemble législatif ambitieux, en lui donnant explicitement compétence pour adopter un tel ensemble de normes (1), mais surtout en permettant à cet ensemble de normes d'être effectif au niveau national (2).

1. La compétence législative de l'Union en matière climatique

¹⁶ Y. DAUDET, « Le droit international tire-t-il profit du droit communautaire ? », in mélanges Boulouis, *L'Europe et le droit*, Dalloz, 1991, pp. 96 et s.

¹⁷ A. KISS, « L'harmonisation de l'action communautaire avec l'action d'organisations internationales plus vastes », in J. Charpentier (dir.), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Paris, Pedone, 1988, p. 160.

Disons d'abord que, quel que soit le domaine concerné, l'action de l'Union n'est rendue possible que par les compétences qui lui sont attribuées par le Traité. Si le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'attribue pas à l'Union une compétence autonome dans le domaine climatique, il range la lutte contre le changement climatique parmi les objectifs prioritaires de la politique environnementale de l'Union européenne. (Art. 191) et autorise ainsi les institutions à adopter des actes sur cette base juridique. Cette nouvelle compétence s'accompagne de la création en 2010 d'un poste de Commissaire¹⁸ chargé des questions climatiques en plus du Commissaire à l'environnement, et parallèlement d'une direction générale « Climat » à la Commission européenne¹⁹. En outre, depuis le Traité de Lisbonne, une compétence dans le domaine de l'énergie a été attribuée à l'Union et cette nouvelle politique se voit conférer une ambition environnementale puisqu'il s'agit à la fois d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique que de promouvoir « l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ».

Cette compétence attribuée aux institutions européennes n'est nullement mise en cause par le principe de subsidiarité qui, *grosso modo*, impose aux institutions européennes, avant d'exercer une de leurs compétences partagées, de vérifier que leur intervention présente une « valeur ajoutée » par rapport à l'intervention individuelle des États membres. Si le principe peut dans d'autres domaines freiner l'élan législatif des institutions de l'Union, il sert ici au contraire de moteur à son action, en raison du caractère global de la menace, mais aussi des moyens financiers nécessaires pour y pallier. Il est difficilement imaginable – et n'a d'ailleurs pas été argué – que l'action isolée des États membres se révèle plus efficace que leur action concertée dans le cadre européen.

C'est dans ce cadre normatif fortement intégré que l'Union a progressivement bâti un ensemble normatif conséquent pour se montrer à la hauteur de ses engagements internationaux. Trop conséquent d'ailleurs pour pouvoir être présenté de façon exhaustive ici. Nous nous contentons ici d'en livrer une rapide synthèse. En 1997, le protocole de Kyoto a établi pour la première fois des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants en matière de réduction des émissions. Pour les atteindre, la Commission a présenté en mars 2000, un livre vert contenant plusieurs pistes pour la conception du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE. Sur cette base, la directive 2003/87 relative au système d'échange de quotas d'émission de l'UE²⁰ a été adoptée le 13 octobre 2003 et le système lancé en 2005. Plus tard, souhaitant renforcer son rôle moteur du changement au plan international, et alors que le Protocole de Kyoto entre en vigueur, l'Union s'est engagée, de façon unilatérale, à passer à une réduction de 20% d'ici 2020 et ce, sans préjudice des résultats des négociations internationales²¹. Le Conseil européen adopte ensuite le « paquet énergie-climat » avec un triple objectif pour 2020 : réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre, porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale et améliorer de 20% l'efficacité énergétique, témoignant ainsi de l'ambition européenne. La mise en œuvre de ses objectifs a nécessité l'adoption d'une série de textes (paquet législatif énergie climat) dont

¹⁸ Le poste de commissaire européen à l'Action pour le climat de la Commission européenne est actuellement occupé par Frans Timmermans.

¹⁹ Le directeur général est Raffaele Mauro Petriccione.

²⁰ Directive n° 2003/87/CE du 13/10/03 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *JOCE*, 25 octobre 2003, n° L. 275.

²¹ Conseil européen, 8-9 mars 2007, Bruxelles, Conclusions de la présidence.

une réforme du SCEQE²², la publication d'un certain nombre de textes destinés à encourager le développement des énergies renouvelables²³ ou du stockage géologique du carbone²⁴. Un nouveau paquet « énergie-climat » sera adopté en 2014 et l'ensemble des textes applicables révisés pour correspondre à l'objectif fixé par les chefs d'État et de gouvernement de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Enfin, pour atteindre l'objectif de réduction prévu par l'Accord de Paris, de réduire ses émissions d'au moins 40 % d'ici à 2030, l'Union a, à nouveau, réhaussé ses objectifs : réduire ses émissions de 40%, porter à 32% la part des énergies renouvelables et améliorer d'au moins 32,5% pour la part de l'efficacité énergétique. Tenant compte du fait que le fonctionnement du SCEQE même modifié²⁵ ne peut suffire, à lui seul, pour atteindre ces nouveaux objectifs et qu'il doit nécessairement être accompagné de mesures permettant concrètement une baisse de l'ensemble des émissions, l'Union s'est alors engagée dans une nouvelle réforme législative. Celui-ci est composé de la directive 2018/410 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone²⁶ ; du règlement 2018/841 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)²⁷ et du règlement 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030²⁸.

Gardons à l'esprit que cet ensemble de textes composant cet arsenal législatif s'est construit sur une compétence européenne en matière d'énergie qui n'est encore que balbutiante et alors que les politiques énergétiques des États membres se caractérisent par une très grande diversité. Effectivement, alors que l'énergie a constitué l'un des fondements historiques de la construction européenne, il aura fallu attendre l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pour que l'Union soit dotée d'une compétence en

²² Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *JOUE*, 5.6.2009, L 140, p. 63–87.

²³ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *JOUE*, 5.6.2009, L 140, p. 16–62.

²⁴ Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, *JOUE*, 5.6.2009, L 140, p. 114–135.

²⁵ Le SCEQE est également modifié et donc la répartition de l'effort entre États : [Règlement \(UE\) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement \(UE\) n° 525/2013](#) consulté le 10 octobre 2020.

²⁶ Directive (UE) n° 2018/410 du 14/03/18 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814.

²⁷ Règlement (UE) n° 2018/841 du Parlement Européen et du Conseil du 30/05/18 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013, *JOUE* du 19 juin 2018, n° L 156, p. 1

²⁸ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30/05/18 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013, *JOUE* du 19 juin 2018, n° L 156, p. 26

matière d'énergie²⁹. C'est donc sur la base juridique environnementale qu'ont été adoptés les premiers textes visant à promouvoir les énergies renouvelables³⁰ ou l'efficacité énergétique³¹. Par ailleurs, en vertu de l'article 194-2 du TFUE chaque État membre conserve toutefois son droit « de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique », ce qui n'est pas une mince entorse au principe d'une compétence européenne en matière d'énergie puisque cela assure aux États la préservation de leur souveraineté sur leur mix énergétique. Cela leur garanti en pratique de demeurer libres d'avoir ou non recours au nucléaire ou au gaz de schiste. Par ailleurs, en vertu de l'article 194-3 les États membres conservent un droit de veto lorsque les mesures à adopter sont « essentiellement de nature fiscale », ce qui a jusqu'ici quasiment obéré toute initiative en faveur d'une fiscalité européenne de l'énergie (l'on se souvient tous de l'échec de la « taxe carbone »). Cette compétence, incomplète donc, a tout de même permis d'adopter des textes essentiels pour la lutte contre le changement climatique, comme en attestent notamment le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens »³² ou le règlement 2018/1999 fixant des objectifs contraignants en matière d'efficacité énergétique, mais aussi de développement des énergies renouvelables³³. Si cela atteste du fait que l'ambition environnementale des dispositions du Traité relatives à la politique énergétique peut prendre le pas sur la souveraineté des États, il faut néanmoins garder en tête cette faiblesse constitutive à l'heure où est discutée la future « loi européenne sur le climat ». Et se souvenir que la production et la consommation d'énergie sont à l'origine de 80 % des émissions de gaz à effet de serre. Cette réserve de souveraineté étatique en matière d'énergie explique par exemple le fait qu'en matière de développement des énergies renouvelables, les institutions de l'Union n'adoptent pas d'objectif contraignant, mais des contributions nationales déterminées par les États eux-mêmes³⁴. Il s'agit d'un élément important au regard de la force normative que peut avoir la législation européenne en matière climatique.

2. La force normative de la législation européenne en matière climatique

Si l'Union européenne apparaît être le cadre adapté à la lutte contre le changement climatique c'est aussi -surtout?- en raison de la force normative que revêtent les normes adoptées. Primauté des normes européennes sur les normes nationales, effet direct, interprétation commune par la Cour de Justice de l'Union européenne, mécanisme du renvoi préjudiciel, sanction financière des manquements, sont autant de caractéristiques qui font du droit de

²⁹ Pour une perspective historique sur la compétence de l'UE en matière d'énergie : M. LAMOUREUX, *Droit de l'énergie*, LGDJ, Paris, 2020, pp. 68 et s.

³⁰ Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, *JOCE*, 27 oct. 2001, L 283, p. 33.

³¹ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, *JOCE* 4 jan. 2003, n° L 1., p. 65.

³² Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Une énergie propre pour tous les européens, COM/2016/0860 final.

³³ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, *JOCE* 21/12/2018, n° L328/1.

³⁴ M. Lamoureux, *Droit de l'énergie*, LGDJ, Paris, 2020, p. 84.

l'Union européenne, un cadre institutionnel spécifique³⁵ marqué par une force normative elle aussi spécifique. L'effet conjugué de ces différents mécanismes et procédures permet à l'Union d'imposer ses objectifs climatiques à l'ensemble de ses États membres et de sanctionner, y compris financièrement, ceux qui ne s'y conformeraient pas. Plusieurs États se sont ainsi vus poursuivis pour non-transposition de la directive 2003/87³⁶ ou pour non-communication des informations requises pour la mise en œuvre du protocole de Kyoto³⁷. Si pour l'heure, aucun État n'a été condamné pour un manquement plus général à ses obligations en matière climatique, les exemples ne manquent pas en matière environnementale qui méritent d'être présentés. Parmi les illustrations récentes, nous choisissons d'évoquer deux cas, qui sans être directement liés à la politique climatique de l'Union, présentent de forts liens avec celle-ci et permettent d'envisager une application prochaine des mécanismes coercitifs à l'œuvre. Dans le cadre d'un recours en manquement à propos d'un plan polonais d'abattage d'arbres en violation du droit de l'Union européenne³⁸, la Cour a ordonné à la Pologne un certain nombre de mesures provisoires en particulier la cessation de l'activité d'abattage. Par ailleurs, et c'est la première fois que la Cour admet que les prérogatives du juge des référés incluent celle d'imposer à un État membre une astreinte³⁹ au cas où celui-ci ne respecterait pas les mesures provisoires ordonnées, ce qui constitue sans nul doute une arme efficace au service de la protection de l'environnement. Mais nous souhaitons également mentionner une autre affaire relative, elle, à la qualité de l'air. Saisi par Les Amis de la terre France, le Conseil d'État français avait déjà constaté que le gouvernement français n'avait pas pris les mesures suffisantes pour mettre en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air en conformité avec la directive « qualité de l'air ambiant »⁴⁰. Dans une seconde décision rendue en juillet 2020⁴¹, la Haute juridiction décide pour contraindre l'État français, de lui infliger une astreinte de 10 millions d'euros par semestre, le plus élevé que le juge administratif ait jamais pris pour contraindre l'État à exécuter une décision. Le juge français justifie sa sévérité au regard de « la gravité des conséquences en matière de santé publique et l'urgence particulière qui en résulte »⁴², mais aussi « de l'importance du respect du droit de l'Union européenne ». La Cour de justice de l'Union européenne avait en effet condamné l'État français pour non-respect de la directive « qualité de l'air » dans un arrêt rendu en octobre 2019⁴³. Cette affaire montre que l'absence de pouvoir d'injonction qui caractérise le juge de l'Union qui n'est pas un juge étatique, n'empêche pas celui-ci d'exercer une contrainte très forte sur les États récalcitrants. Ces exemples, choisis dans une multitude d'autres, attestent de

35 CJCE, 15 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, *Rec.* p. 3. Voir sur ce sujet, D. Simon, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », in *Droit international, droit communautaire : perspectives actuelles*, Pedone, 2000, p. 207.

36 CJCE, 18 mai 2006, *Commission c. Italie*, Aff. C-122/05, *Rec.* 2006 I p. 65 ; CJCE, 12 janvier 2006, *Commission c. Finlande*, Aff. C-107/05, *Rec.* 2006 I p. 10.

37 CJCE, 14 mai 2009, *Commission c. Luxembourg*, Aff. C-390/08, *Rec.* 2009 I p. 82.

38 CJUE, *Commission c. Pologne*, aff. C-441-17 ; L. COUTRON, « La Cour de justice au secours de la forêt Bialowieska », *RTD eur.* 2018. 321 ; J. BETAÏLLE, « L'efficacité du référé européen et le principe de précaution au secours de la forêt de Bialowieza », *Dr. envir.*, 2018, n° 263, p. 14-22 [<http://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/24673>].

39 L'ordonnance prévoit qu'en cas de violation constatée, l'astreinte sera fixée au minimum à 100 000 euros par jour, à partir du jour de la notification de l'ordonnance jusqu'au prononcé de l'arrêt mettant fin sur le fond à l'affaire.

40 CE, 12 juillet 2017, *Association les Amis de la terre France*, n° N°394254

41 CE, 10 juillet 2020, *Association les Amis de la terre France et autres*, n° 428409. Disponible ici : [<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-10-juillet-2020-pollution-de-l-air>]. (consulté en ligne le 14 octobre 2020).

42 Pt. 12.

43 CJUE 24 oct. 2019, *Commission c. France*, aff. C-636/18.

ce que l'ordre juridique de l'Union européenne est un cadre propice pour imposer obligations climatiques à l'ensemble des États membres.

Mais la force normative des normes adoptées est bien sûr soumise à leur contenu : l'ensemble des dispositions des textes adoptés en matière climatique ne présente pas de caractère contraignant. Il arrive parfois que pour favoriser l'acceptabilité d'une norme, les institutions fassent le choix d'objectifs non contraignants comme ça a été le cas notamment en matière d'énergies renouvelables. Dans les domaines marqués par de fortes disparités entre États membres, ou lorsque l'on touche à des questions politiquement sensibles comme en matière d'énergie par exemple, l'ordre juridique de l'Union commande à son législateur de faire preuve de réalisme et de privilégier l'acceptabilité d'un texte à sa force normative. Cette recherche d'équilibre sera sans aucun doute à l'œuvre lors de l'adoption de la « loi européenne sur le climat » et de ses textes d'application.

B – Les pouvoirs d'action climatique à usage externe

Première puissance commerciale du monde, l'Union européenne détient naturellement le pouvoir de peser sur la scène internationale en matière climatique. Du point de vue juridique, les compétences dont est dotée l'Union confirment ce pouvoir d'action internationale. En effet, en vertu du principe du parallélisme des compétences, les compétences de l'Union en matière de protection de l'environnement en général et de lutte contre le changement climatique en particulier s'exercent tout aussi bien à l'intérieur de son territoire à travers l'adoption d'actes normatifs, que sur la scène internationale. L'article 191 TFUE prévoit en effet que l'Union assure « la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ». Forte de sa compétence, la Communauté puis l'Union, représentée à la fois par ses États membres et par la Commission puisqu'il s'agit d'une compétence dite « partagée », a participé aux différentes négociations internationales. Elle est même la seule organisation internationale à être partie à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ainsi qu'aux accords adoptés dans ce cadre. Dans ces différentes arènes, la Communauté puis l'Union se sont montrées pro-actives, plaidant pour des objectifs de réductions ambitieux et contraignants. Le leadership qu'elle a exercé dans les négociations climatiques est incontestable⁴⁴ et a participé à des avancées importantes telles que l'adoption de la CCNUCC et de son Protocole, le Protocole de Kyoto, en 1997⁴⁵. Le rôle de l'Union a également été important en ce qui concerne l'entrée en vigueur de ce dernier, alors que les États-Unis ont annoncé leurs refus de le ratifier et qu'il fallait absolument convaincre la Russie de le faire⁴⁶. Par la suite, l'Union a mené une politique visant à montrer l'exemple, la conduisant notamment à adopter son propre système d'échanges de quotas d'émissions le : SCEQE. Sur la base de ce système qui s'est vite imposé comme un élément essentiel du système mondial d'échanges de droits d'émission⁴⁷, l'Union a continué de mener une diplomatie très active

⁴⁴ Voir notamment : S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAERE, *La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Pedone, Paris, 2015; S. AYKUT, A. DAHAN, « L'Europe et le climat – Une longue histoire partagée », in *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, S. AYKUT, A. DAHAN (dir.), Presses de Science po., 2015, pp. 213-266.

⁴⁵ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf> (consulté en ligne le 10 octobre 2020).

⁴⁶ S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAERE, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁷ Avec un champ d'application s'étendant à plus de 10 000 installations, réparties entre 27 États membres dont les niveaux de développement, mais aussi les cultures politiques, et les structures administratives varient fortement, le SCEQE représentait le plus large marché au monde de ce type. Voir : A.-S. TABAU, « Le système communautaire d'échange de quotas d'émission, instrument du leadership communautaire dans la lutte globale

avec plus ou moins de succès selon les périodes et les coalitions à l'œuvre (l'on se souvient de l'échec de Copenhague). C'est ainsi qu'elle participera, en faisant office de médiatrice entre les pays ayant des volontés opposées, à influencer les négociations qui aboutiront à la signature de l'Accord de Paris en 2015.

En ratifiant cet Accord le 5 octobre 2016⁴⁸ l'Union n'a pas seulement pris un engagement politique, elle a contracté des obligations juridiques pour elle-même et pour l'ensemble de ses États membres. D'abord, en tant que partie à un accord international, l'Union a l'obligation de le mettre en œuvre. Mais la ratification de l'Accord emporte également des obligations au plan interne. En effet, en vertu de l'article 216-2 du TFUE, les accords internationaux conclus par l'Union, ce qui est le cas de l'Accord de Paris, lient les institutions de l'Union et leurs États membres. L'on sait en effet que les dispositions des accords internationaux régulièrement conclus font « partie intégrante », dès leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire. L'on sait également que ces accords prévalent sur les actes que les institutions édictent⁴⁹, ce qui permet d'imaginer l'annulation d'un acte de l'Union non conforme à l'Accord de Paris. En pratique néanmoins la question qui se pose est bien souvent celle de l'invocabilité de ces accords, c'est-à-dire de leur capacité à être invoqué par un requérant au cours d'un différend, en particulier à l'appui d'un recours en annulation d'un acte de droit dérivé de l'Union, ce qui est bien loin d'être aisé⁵⁰. Si l'on ajoute à cela les obstacles qui se dressent pour les particuliers souhaitant saisir le juge de l'Union, l'on comprend que les recours formés tendant à faire annuler des éléments de la politique climatique de l'Union jugés insuffisants, ou contraire, à des dispositions de l'Accord de Paris, n'aient pas encore été couronnés de succès. En 2018 en effet, plusieurs particuliers appartenant à des familles de divers pays de l'Union européenne et du reste du monde ont déposé une requête devant le Tribunal de l'Union européenne, entendant faire reconnaître que les objectifs de l'Union de réduction des émissions d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990⁵¹ étaient insuffisants non seulement pour respecter l'Accord de Paris, mais aussi garantir leurs droits fondamentaux à la vie, à la santé et à la propriété. Une autre requête a été déposée le 4 mars 2019 par différentes personnes privées demandant l'annulation de plusieurs dispositions de la directive 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables⁵² qui permettent de comptabiliser l'énergie issue de la biomasse forestière parmi les sources d'énergies renouvelables, alors que cela serait au contraire susceptible d'entraîner une augmentation des émissions de gaz à effet

contre le changement climatique », UICN, 2008, disponible en ligne: http://cmsdata.iucn.org/downloads/a_s_tabau_le_sceqe_instrument_du_leadership_de_la_communaute_europeenne_dans_la_lu.pdf (consulté en ligne le 10 octobre 2020).

⁴⁸ Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris, *JO L 282, 19.10.2016, p. 1-3*.

⁴⁹ CJUE, 28 novembre 2018, *Conseil e.a. Vereniging Milieudéfensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P à C-403/12 P, pt. 52 ; *Conseil et Commission/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P et C-405/12 P, pt. 44.

⁵⁰ La jurisprudence de la CJUE montre que celle-ci vérifie d'une part, que la nature et l'économie de l'accord en question ne s'y opposent pas et, d'autre part, que ces dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises. Or, la Cour a déjà jugé que ce n'est pas le cas du Protocole de Kyoto parce que « même si le protocole de Kyoto prévoit des engagements chiffrés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre au regard de la période d'engagement correspondant aux années 2008 à 2012, les parties à ce protocole peuvent s'acquitter de leurs obligations selon les modalités et la célérité dont elles conviennent » : CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America et autres*, Affaire C-366/10, *Rec.* 2011 I-13755.

⁵¹ Communication de la Commission, Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020, COM/2015/081 final.

⁵² Directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, *JOUE* 2018, L 328, p. 82.

de serre. Ces recours n'ont pu, pour l'heure, prospérer, du fait d'une application excessivement stricte des critères de recevabilité des actions portées par des individus contre des actes de portée générale⁵³. Ils ne doivent pas masquer le fait que la politique climatique interne dont s'est dotée l'Union depuis le Protocole de Kyoto est l'une des plus ambitieuses du monde, ce qui est loin d'être étranger à l'influence qu'elle a pu exercer au plan international. Ils ont néanmoins le mérite de mettre en exergue la nécessité pour l'Union de rehausser son niveau d'ambition au plan interne.

Cherchant à souligner le fait que l'Union européenne semble être le cadre pertinent pour mener à bien une politique de neutralité climatique, nous avons montré que le pouvoir que détient l'Union d'imposer un objectif ambitieux à ses États membres lui a permis de peser sur la scène internationale. Mais nous devons conclure en inversant la proposition : pour pouvoir peser sur la scène internationale, l'Union européenne doit utiliser les spécificités de son ordre juridique pour adopter des instruments pertinents en interne. Il faut donc regarder de plus près, ou disons de façon plus concrète, la pertinence de l'action de l'Union en faveur de l'objectif de neutralité climatique. Sur ce point, le moins que l'on puisse dire, c'est que nous sommes face à pas mal d'incertitudes.

II – De quelques incertitudes quant à l'action européenne

S'agissant de la pertinence de l'action européenne elle-même en effet, nous serions tentés de dire que tout n'est qu'incertitude. L'objectif de neutralité carbone pour 2050 a été rendu public avec la publication du Pacte vert pour l'Europe en décembre 2019⁵⁴, il est confirmé par la proposition de loi climat du 4 mars 2020 qui est en cours d'examen par le Parlement et le Conseil des ministres de l'Union et qui ne suffira, en elle-même, à atteindre l'objectif. L'incertitude nous paraît être double. Elle porte à la fois sur les instruments à adopter, qui manquent pour l'heure de précision (A) et sur le processus législatif qui conduira à les adopter, qu'il conviendra de maîtriser (B). Les deux aspects ne sont évidemment pas dénués de liens.

A – Sur les instruments à adopter

L'ampleur des changements à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif est tel, qu'il nous paraît vain de tenter une revue exhaustive de l'ensemble des problèmes à résoudre. Nous faisons donc le choix d'étudier distinctement les incertitudes qui planent sur la méthodologie d'adoption de ces instruments (1) et quelques-unes de celles qui planent sur les instruments eux-mêmes (2).

1. Une méthodologie incertaine

Nous employons le terme de méthodologie en ayant à l'esprit que la « loi européenne sur le climat » à venir constituera le cadre architectural de l'ensemble normatif à réformer pour atteindre l'objectif de neutralité qu'elle contient. Or, pour l'heure, plusieurs éléments de cette loi demeurent incertains.

Il en va ainsi, pour commencer du niveau d'ambition pour 2030. Si la neutralité climatique doit advenir à l'horizon 2050, la « loi » climat prévoyait que l'Union intensifie ses efforts,

⁵³ E. BROSSET, E. TRUILHE, « Les People's Climate Case c. Union européenne », *op. cit.*, pp. 193-205.

⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN> (consulté en ligne le 10 octobre 2020).

avec, à l'échéance de 2030 un nouvel objectif de réduction. La fourchette donnée, une réduction de 50 % à 55 % des émissions par rapport à 1990 (au lieu des 40% inscrits dans les textes actuels) appelle plusieurs commentaires. D'abord pour beaucoup de commentateurs ces chiffres ne permettraient pas de respecter l'Accord de Paris. Il faudrait atteindre 65 % de baisse d'émissions de gaz à effet de serre pour ne pas dépasser 1,5 °C de réchauffement. L'objectif lui-même donc demeure donc très discuté, alors qu'il a été rendu public par la Présidente de la Commission lors de son tout premier discours sur l'état de l'Union le 16 septembre dernier. Le lendemain, elle modifiait sa proposition de « loi climat » pour y incorporer ce nouvel objectif de réduction des émissions à 55 %. Le Parlement européen plaide quant à lui pour une baisse de 60% et entend faire amender la proposition de la Commission en ce sens. L'objectif demeure donc, en l'état, largement incertain. Il est prévu qu'il soit révisé tous les cinq ans pour tenir compte des progrès réalisés, renforçant ainsi davantage l'incertitude qui pèse sur la trajectoire destinée à atteindre l'objectif de neutralité, mais aussi, selon nous, le réalisme dont fait preuve la Commission au moment de construire ladite trajectoire.

Notons, toujours sur les aspects méthodologiques que la Commission s'est exprimés assez tardivement, sur le niveau d'ambition à 2030 affirmant attendre le résultat d'une étude d'évaluation des deux scénarios (50 % et 55 %) pour arrêter sa décision. Ce retard a été décrié par plusieurs ONG, mais aussi plusieurs États membres. En effet, dans une lettre envoyée au vice-président exécutif de la Commission, douze ministres de l'environnement⁵⁵ avaient demandé à la Commission de fixer cet objectif au plus tard au mois de juin 2020 pour permettre à l'Union d'exercer une influence forte lors du sommet Union européenne - Chine, en septembre, et à la COP26 de Glasgow, prévue initialement en novembre. L'on touche ici du doigt le lien fort qui unit le niveau d'ambition au plan interne et le rôle que l'Union est appelée à jouer sur la scène internationale.

Une autre insuffisance méthodologique vient nourrir les questionnements sur la pertinence de l'instrument phare qu'est la « loi » climat : celle des objectifs intermédiaires. Si la neutralité climatique est annoncée pour l'horizon 2050, avec une réduction des émissions -encore à déterminer- pour 2030, entre les deux échéances, la loi climat ne dit rien. Ou plus précisément, l'article 3 de la proposition de règlement prévoit que ces objectifs intermédiaires -essentiel pour assurer la crédibilité des autres objectifs- seront fixés par la voie d'un acte délégué. L'article 290 du TFUE permet en effet au législateur de l'Union de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif : ce sont les actes dits délégués. Un tel principe écarte automatiquement le Parlement et le Conseil du processus décisionnel, leur rôle se limitant à l'approbation ou au rejet en bloc du texte. Dès lors, et même si certains garde-fous sont prévus⁵⁶, il est fort probable que ce point fasse l'objet de vifs débats lors de l'examen du texte, puisqu'il s'agit ni plus ni moins de définir la trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Le Parlement européen devrait s'y opposer au nom de son combat contre le déficit démocratique et plaider pour une action par la voie législative. Les Parlements nationaux pourraient eux aussi être de la bataille

⁵⁵ Les ministres autrichien, danois, finlandais, français, italien, letton, luxembourgeois, néerlandais, portugais, slovène, espagnol et suédois.

⁵⁶ Sur la base des principes définis par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer », l'article 9 de la proposition de règlement prévoit que le pouvoir d'adopter des actes délégués serait confié à la Commission pour une durée indéterminée, mais pourrait être révoqué à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil, qui recevraient une notification de chaque acte délégué adopté par la Commission et pourraient formuler des objections dans un délai de deux mois (éventuellement prolongé de deux mois).

puisque, à l'instar du Sénat français⁵⁷, ils pointent le fait que les actes délégués ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité.

Enfin, les objectifs évoqués pour 2030, 2050, sont fixés pour l'Union européenne dans son ensemble. La neutralité climatique de l'Union ne signifie donc pas la neutralité climatique de chacun de ses membres. En ne prévoyant pas d'objectif chiffré par État, le texte mise sur la solidarité entre États. Il est néanmoins prévu un contrôle de l'action de chacun des États pour contribuer à l'objectif commun, sur la base des informations communiquées dans le cadre des plans nationaux en matière d'énergie et de climat. L'article 6-2 de la proposition prévoit en effet « Si la Commission, en tenant dûment compte des progrès collectifs évalués conformément à l'article 5, paragraphe 1, constate que les mesures adoptées par un État membre sont incompatibles avec l'objectif de neutralité climatique, selon la trajectoire visée à l'article 3, paragraphe 1, ou sont inappropriées pour améliorer la capacité d'adaptation, conformément à l'article 4, elle peut adresser des recommandations à cet État membre. La Commission rend ces recommandations publiques ». Le souci d'efficacité aurait sans doute commandé l'adoption d'objectifs étatiques, mais le principe européen lui-même commande un objectif commun. Le réalisme politique -et de fait juridique- également.

Sur la base de ce cadre que constitue la « loi » climat en cours d'adoption, l'exécutif européen devra présenter au plus tard en juin 2021 une révision complète de sa législation climatique. Au sujet du contenu matériel des textes à venir, de nombreuses incertitudes existent également.

2. De quelques incertitudes « matérielles »

Dans quelques mois seulement, la Commission devra présenter les projets de réforme qui doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés. Cela implique le réexamen des mesures existantes : la directive sur le système d'échange de quotas d'émission, le règlement sur la répartition de l'effort, le règlement relatif à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, la directive relative à l'efficacité énergétique, la directive sur les énergies renouvelables, les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes, etc. Cela implique également de mettre en œuvre un certain nombre d'autres initiatives et de prévoir les instruments financiers appropriés. Le programme est si vaste que nous ne pouvons, dans le cadre de la présente contribution, qu'évoquer une part infime des incertitudes qui planent sur le contenu des mesures à venir. Celles sans doute qui sont les plus problématiques à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Les contours du futur mécanisme d'ajustement carbone annoncé par la Commission dans une communication publiée le 27 mai 2020⁵⁸ dans le cadre de la présentation du plan de relance « Next Generation EU » sont encore largement incertains. Ce mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Union apparaît sans aucun doute être un instrument pertinent au service de la politique européenne. Il est notamment indispensable pour lutter contre les risques de fuites

⁵⁷ Sénat, Résolution du 22 mai 2020, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM (2020) 80 final.

⁵⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'heure de l'Europe ; réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », 27 mai 2020, COM(2020) 456 final.

de carbone, risques qui augmentent en même temps qu'augmente l'ambition du système européen d'échange de quotas. Il constituerait par ailleurs une nouvelle ressource propre pour le budget de l'Union, ce qui semble tout à fait pertinent à l'heure où les investissements s'annoncent importants. Une feuille de route a été publiée⁵⁹ et les travaux se poursuivent. Mais les échecs des propositions antérieures, tout comme la difficile compatibilité avec les dispositions des accords de l'OMC auxquels l'Union européenne a souscrit, promettent de rendre la tâche du législateur européen très difficile et le résultat incertain.

La question de l'ampleur que devront consentir les secteurs « non couverts » est, elle aussi, entière. Les secteurs qui n'entrent pas dans le champ d'application du système d'échange de quotas d'émissions (transports, des bâtiments, de la construction, de l'agriculture, du traitement des déchets ou encore des petites industries) représentent une part importante des émissions (60%). Un rapport récent de l'Agence européenne pour l'environnement pointe les enjeux qu'il y a à faire contribuer ces secteurs à l'effort européen⁶⁰. Si l'on s'en tient aux secteurs de l'aviation internationale et du transport maritime, dont les émissions ont respectivement augmenté de près de 130% et 32% au cours des 20 dernières années, l'on comprend l'enjeu à les inclure dans les dispositifs contraignants en cours de révision. Ce que le Parlement européen entend bien faire durant le processus législatif. Quand on sait les difficultés qu'ont rencontrées les institutions européennes dans le passé pour imposer la comptabilisation des émissions liées au transport aérien⁶¹, on peut légitimement douter de l'issue des négociations... il en va de même pour les transports routiers et le secteur du bâtiment, fortement émetteurs et jusqu'ici exclu du système européen d'échange. L'objectif de neutralité climatique passe nécessairement par une révision en ce sens.

Mais nous pourrions tout aussi bien nous questionner sur des éléments plus techniques des réformes à venir : faut-il ou non continuer à comptabiliser la biomasse forestière parmi les sources d'énergies renouvelables alors que cela pourrait aller à l'encontre d'un tel objectif ? Mais l'on touche ici aux limites de l'analyse strictement juridique. L'incertitude est éminemment scientifique. Elle réside dans le fait que si la biomasse forestière est bien une source d'énergie renouvelable⁶², elle est également une source d'énergie dont la production et l'utilisation ne sont pas nécessairement favorables à la réduction des émissions. Comme le

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>. Consulté le 10 octobre 2020.

⁶⁰ Agence européenne de l'environnement, Briefing, publié le 10 mars 2020, <https://www.eea.europa.eu/themes/climate/trends-and-projections-in-europe/national-action-across-all-sectors/national-action-across-all-sectors>. Consulté le 10 octobre 2020.

⁶¹ Tenant compte de ce que l'aviation représente 2% des émissions à l'échelle mondiale, mais aussi de l'inertie de l'Organisation de l'Aviation Civile pour y remédier, la directive 2008/101 prévoyait qu'à compter de 2012 toutes les compagnies aériennes, y compris celles des pays tiers, devaient alors participer au système d'échange en acquérant et en restituant des quotas pour leurs vols au départ et à l'arrivée de tous les aéroports européens. Cette décision unilatérale de l'Union a été mal reçue par ses partenaires et a suscité un contentieux et d'intenses négociations internationales qui n'ont toujours pas abouti. Voir notamment : CJCE (grande chambre), arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America*, aff. C-366/10, *Rec.* p. 13755 ; S. MALJEAN-DUBOIS M. WEMAERE, « Les négociations internationales du post 2012 – une lecture juridique des enjeux fondamentaux », pp. 53 et s., disponible sur : http://www.gip-ecofor.org/doc/drupal/gicc/Rapportfinal_negoclimat.pdf (consulté en ligne 10 octobre 2020).

⁶² En ce sens voir : Communication de la commission, Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier (COM/2013/0659 final) : « Les forêts et autres surfaces boisées couvrent plus de 40 % du territoire de l'UE et présentent des caractéristiques très diverses d'une région à l'autre. La superficie forestière de l'UE a augmenté de près de 0,4 % par an au cours des dernières décennies grâce au reboisement et à la succession naturelle ».

soulignent les requérants dans le recours évoqué plus haut⁶³, la combustion de bois pour la production d'énergie émettrait bien plus de CO₂ que le charbon ou le gaz naturel. Il conviendrait également de tenir compte du temps qu'exige la repousse des arbres replantés pour évaluer leur rôle dans la réduction des émissions et le piégeage du carbone. S'ajoutent enfin aux éléments à prendre en compte les conséquences d'un tel abattage sur la biodiversité, ainsi que les diverses menaces pour la santé publique que représente l'exploitation de centrales à biomasse. Cet exemple nous semble contenir, à lui seul, les difficultés d'une analyse sur la pertinence des outils juridiques au service de la neutralité climatique. Et c'est sans compter, les difficultés politiques qui ne manqueront pas de se faire jour tout au long de processus législatif en cours.

B – Sur les risques liés au processus législatif

Mais ces incertitudes, pour importantes qu'elles soient, ne masquent pas la difficulté centrale : nous écrivons ces lignes alors que la loi climat n'est qu'une proposition de règlement. Proposition qui devra, en vertu de la procédure législative ordinaire, être adoptée en termes identiques par le Parlement et le Conseil. Et cela dans un contexte mondial marqué par la crise économique liée à l'épidémie de coronavirus et par des différences importantes de niveau économique et de dépendance au carbone.

Si l'objectif de neutralité a été endossé par l'ensemble des institutions de l'Union, et si l'on voit bien que le Parlement européen pousse fort pour un niveau d'ambition élevé⁶⁴, rien n'assure qu'il sera rendu opérationnel par le vote de la proposition de la Commission puis des réformes législatives nécessaires à sa mise en œuvre.

Nous l'avons dit, le Conseil européen a fait sien l'objectif de neutralité climatique dans ses conclusions du 12 décembre 2019, mais c'est un accord incomplet, car la Pologne s'y est opposée. D'autres pays – notamment d'Europe de l'Est, mais aussi la Grèce, Chypre ou Malte sont également opposés à une baisse des émissions de CO₂ en 2030 plus forte que prévue. Rappelons qu'en vertu de la procédure législative ordinaire, pour qu'une proposition d'acte législatif soit adoptée, elle doit non seulement recueillir une majorité de vote au sein du Parlement, mais également la majorité qualifiée au sein du conseil des ministres. Celle-ci est atteinte lorsque la proposition reçoit l'appui de 55% des États membres (15 États sur 27), qui représentent au moins 65% de la population européenne. Bien sûr, la Commission a assorti sa proposition de mesures financières destinées à encourager les États qui dépendent fortement des énergies fossiles. La création d'un Fonds pour une transition juste (100 milliards d'euros d'investissement)⁶⁵ va dans ce sens. Mais il est difficile de dire si cela sera suffisamment convaincant. Dans ce contexte, la position de l'Allemagne qui assure la présidence de l'Union depuis le mois de juillet sera déterminante. Or, jusqu'ici elle n'a pas

⁶³ Et analysé ici : E. BROSSET, E. TRUILHE, « Les People's Climate Case c. Union européenne », *op. cit.*, pp. 193-205.

⁶⁴ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris [2019/2582(RSP)] ; Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur la conférence des Nations unies de 2019 sur les changements climatiques à Madrid, Espagne (COP25) [2019/2712(RSP)]. Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur l'urgence climatique et environnementale [2019/2930(RSP)].

⁶⁵ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant le Fonds pour une transition juste, COM (2020) 0022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0022/COM_COM\(2020\)0022_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0022/COM_COM(2020)0022_FR.pdf) (consulté en ligne le 14 octobre 2020).

fait démonstration d'une ambition réellement forte. Angela Merkel, par exemple, ne faisait pas partie des signataires de la lettre adressée à Franck Timmermans, vice-président exécutif de la Commission et demandant à l'Union un engagement fort et rapide pour l'horizon 2030. Et l'on note à nouveau ici la porosité de la distinction que nous avons choisie : il va de soi que le jeu du processus législatif est intimement lié au contenu matériel de la future loi climat. Au fur et à mesure que l'ambition de l'Union se rehausse, que le champ d'application des textes s'étend et que les obligations se précisent, les oppositions nationales s'élèvent.

Le défi pour l'Union est colossal. Il s'agit de convaincre les acteurs les plus réticents de la nécessité de se donner les moyens d'une ambition climatique exemplaire. Celle-ci nécessite notamment d'élargir les secteurs couverts par le système d'échange, de se fixer des objectifs contraignants en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique mais aussi, pour éviter que ces efforts-là ne soient ruinés par des fuites importantes de carbone, de dessiner un mécanisme d'ajustement carbone efficace et compatible avec les règles du commerce international. Tout cela alors que l'économie de certains États membres est encore largement dépendante des énergies fossiles et que l'économie de l'Union toute entière traverse une crise sans précédent en raison de la pandémie de coronavirus. L'Union doit néanmoins réussir. A défaut c'est la planète toute entière qui échouera à atteindre la neutralité nécessaire à sa survie.