

Faculté de droit et de criminologie

**La construction juridique efficace
du Pacte finance-climat comme
réponse à la problématique
écologique au niveau européen**

Auteur : Florence CLAES
Promoteur : Olivier DE SCHUTTER
Année académique 2019-2020
Master en droit à finalité « État et Europe »

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Je tiens à remercier mon promoteur, Monsieur Olivier De Schutter, de m'avoir orientée vers une recherche aussi inspirante ainsi que pour son encadrement et les conseils procurés tout au long du quadrimestre.

J'adresse également des remerciements à ma maman et à Quentin Mosselman pour leur soutien tout au long de mes années d'études et pour leurs relectures avisées.

Table des matières

Introduction	4
I Le Pacte finance-climat	5
Section 1 Présentation générale	5
Section 2 Objectifs et compétence de l'Union européenne	5
Section 3 Contenu : les deux aspects du Pacte finance-climat	6
§ 1 ^e Création d'une banque européenne du climat et de la biodiversité	6
§ 2 ^e Création d'un fonds européen du climat et de la biodiversité	7
§ 3 ^e Création d'une Union pour le climat et la biodiversité	7
Section 4 Les nouvelles propositions de la Commission européenne	7
II Processus décisionnel	10
Chapitre 1 Règlement européen	11
Section 1 Procédure législative ordinaire	11
Section 2 Procédure législative spéciale	12
Chapitre 2 Coopération renforcée	13
Section 1 Les contraintes	13
§ 1 ^e Une compétence de l'Union européenne	13
§ 2 ^e Le respect du droit de l'Union européenne	14
§ 3 ^e L'initiative des États membres	14
§ 4 ^e Une procédure de dernier ressort	14
Section 2 Les avantages	15
Section 3 Les menaces	16
Chapitre 3 Accord intergouvernemental	17
Section 1 L'exemple du MES	17
Section 2 L'arrêt <i>Pringle</i>	18
Section 3 Les contraintes	18
§ 1 ^e Une compétence non exclusive de l'Union européenne	19
§ 2 ^e Le respect du droit de l'Union européenne	19
§ 3 ^e Le rôle des institutions européennes	20
§ 4 ^e Le rôle de la CJUE	22
Section 4 Les avantages	24
Section 5 Les menaces	25
§ 1 ^e L'équilibre institutionnel de l'UE	25
§ 2 ^e L'unité du droit de l'Union européenne	26
§ 3 ^e Le déséquilibre de l'égalité entre États membres	27
§ 4 ^e Le respect des droits fondamentaux de l'UE	30
§ 5 ^e Le respect des droits fondamentaux nationaux	31

§ 6 ^e Le marché intérieur et les distorsions de concurrence	32
Chapitre 4 Conclusion de la partie 3	34
 III Sources de financement : vers une économie bas-carbone	 36
Chapitre 1 Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne	37
Chapitre 2 Taxe carbone	39
Section 1 Notion	39
§ 1 ^e Le choix du taux et de son évolution	40
§ 2 ^e Le choix de l'assiette	41
§ 3 ^e Le double dividende et répartition des bénéfices	42
Section 2 Les menaces et les pistes de solution	42
§ 1 ^e Taxe verte aux frontières	43
§ 2 ^e Taux différenciés	44
Section 3 Les avantages	45
Chapitre 3 Conclusion de la partie 4	47
 Conclusion générale	 49

Introduction

La crise climatique actuelle donne lieu à des réactions tant de la part des pouvoirs publics que des citoyens. Ainsi, en parallèle des propositions récentes faites par la Commission européenne dans le cadre de son *Pacte vert*, une initiative citoyenne a élaboré un « Pacte finance-climat » destiné à assurer une transition écologique et économique juste et équitable répondant aux enjeux environnementaux. En prenant la forme d'un traité entre États membres de l'Union, il a pour objectif de répondre à l'impératif écologique de manière rapide et efficace. Ainsi, ce mémoire a pour ambition de proposer une discussion éclairée au sujet des différentes mesures reprises par le Pacte finance-climat.

De par sa configuration, le Pacte finance-climat soulève, en effet, de nombreuses questions.

Tout d'abord, nous exposerons les propositions contenues dans le projet. Nous nous attarderons sur les enjeux que soulève ce dernier, les objectifs qu'il poursuit et enfin la construction qu'il propose.

Ensuite, nous nous interrogerons sur le processus décisionnel à privilégier afin de permettre au Pacte d'être entériné sous la forme d'un traité valide sur le plan du droit de l'Union européenne. Dans cette optique, quatre voies sont envisageables chacune présentant des avantages et inconvénients que nous découvrirons au fil de ce travail. Nous mettrons également en lumière les questions juridiques qu'il est pertinent de se poser afin de ne pas tomber dans la tentation de l'élaboration d'un Pacte efficace mais non viable sur le plan juridique.

Puis, nous évoquerons les différentes sources de financement destinées à alimenter les projets du Pacte. Cette fois encore, plusieurs choix seront possibles. Nous focaliserons notre analyse sur le système de régulation des émissions de carbone existant et envisagerons ensuite le mécanisme privilégié par le Pacte : la taxe sur les émissions de carbone des entreprises. L'enjeu sera de déterminer la voie offrant un maximum de bénéfices destinés à financer les projets environnementaux tout en favorisant un développement économique bas-carbone. Il sera également nécessaire d'envisager la mesure débouchant sur l'effet le plus incitatif contribuant à une réduction de la pollution. Pour toutes ces questions, l'expérience des États nordiques se révélera enrichissante et éclairante afin de se protéger des effets néfastes sur l'économie et la justice sociale pouvant découler des différentes mesures et de leurs aménagements.

Enfin, nous nous servirons de l'ensemble de notre analyse pour comparer les propositions de la Commission avec celles du Pacte finance-climat et faire ressortir l'éventuelle plus-value apportée par ce dernier.

Première partie

Le Pacte finance-climat

Section 1 Présentation générale

Le Pacte finance-climat est un projet de traité européen ayant pour objectif principal de répondre à l'impératif écologique de manière rapide et efficace. Sa mise en oeuvre impliquerait une prise de décision au niveau européen afin d'établir une ligne directrice générale à travers une majorité d'États membres de l'Union européenne. Reposant sur deux axes que nous développerons plus loin, il a pour ambition de réduire les émissions de carbone tout en levant des fonds suffisamment conséquents¹ pour permettre une transition écologique indispensable en Europe, mais également en Afrique.

La mise en place d'un tel système représente plusieurs enjeux tels que celui d'une transition juste et équitable ou celui de la création d'emplois non délocalisables. De nombreux facteurs seront déterminants et devront donc être correctement pensés pour permettre l'atteinte de ces objectifs.

Section 2 Objectifs et compétence de l'Union européenne

L'Union européenne énonce dans ses objectifs la protection et l'amélioration de l'environnement ainsi que du développement durable². En outre, elle fait également partie de l'Accord de Paris sur le climat³. A ce titre, elle ambitionne l'atteinte de divers objectifs climatiques et environnementaux dont notamment une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Enfin, la Commission européenne a récemment annoncé qu'elle visait une réduction des émissions de plus 50 pour cent d'ici l'année 2030 et une neutralité carbone en 2050.

L'Union européenne dispose d'une compétence partagée avec ses États membres en matière environnementale⁴.

Ainsi, le Pacte finance-climat pourrait être tout à fait mis en oeuvre par l'Union européenne afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Une initiative des États membres est également permise par l'article 4 du TFUE.

1. La Cour des comptes estime que 1 115 milliards d'euros sont nécessaires annuellement d'ici 2030 pour financer les investissements dans des projets durables et environnementaux nécessaires à la transition écologique : voy. rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne (2017), para. 132, consultable sur : www.publications.europa.eu/webpub/eca/lr-energy-and-climate/en/B192 (11 mai 2020).

2. Article 3, §3 du Traité sur l'Union européenne.

3. Accord de Paris adopté par la Décision 1-/CP.21 du 12 décembre 2015.

4. Article 4, e) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Section 3 Contenu : les deux aspects du Pacte finance-climat

Le projet Pacte finance-climat repose sur deux mécanismes, tous deux complémentaires et destinés à permettre des investissements dans des projets environnementaux menant à une économie bas-carbone.

§ 1^e Création d'une banque européenne du climat et de la biodiversité

Le premier volet du Pacte repose sur la création d'une filiale de la Banque européenne d'investissement comme l'autorise l'article 28 du Protocole (n5) au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La fondation d'une telle banque repose sur une vision à long terme et permettrait une « *mobilisation massive de capitaux*⁵ » répondant aux besoins de la transition écologique. Les États membres jouiraient ainsi de « prêts à taux privilégiés » poursuivant un même objectif : « *favoriser la transition vers une économie à forte efficacité énergétique et faible en carbone en protégeant la biodiversité*⁶ ».

La création d'une filiale de la BEI est cependant soumise à l'unanimité des votes du Conseil des Gouverneurs⁷. Bien qu'une décision unanime de ces derniers soit complexe à obtenir, il est possible que les intérêts financiers que les États membres tireraient d'une telle banque soient suffisamment convaincants. En effet, ces derniers bénéficieraient de prêts publics offrant des garanties et une sécurité bien plus élevées que celles du secteur privé⁸ et permettant également la constitution d'une quantité d'emplois très positive pour l'économie des États. Dans le cas contraire où l'unanimité ne serait pas acquise, la seconde piste permettant la création d'un capital à destination des investissements environnementaux pourrait être celle d'un « *verdissement* » de la Banque européenne d'investissement elle-même. Actuellement, cette dernière consacre 30 pour cent de son budget aux projets environnementaux, ce qui est insuffisant au vu des estimations de la Cour des comptes évoquées plus haut. Il serait dès lors nécessaire d'augmenter le budget alloué au climat. Cependant, même dans une telle conjoncture et sans augmentation du capital de la BEI⁹ ni augmentation du budget européen, les investissements exigés par la transition écologique ne seraient pas atteints. Ainsi, notre réflexion nous pousse à envisager le budget de la BEI comme un complément à celui de la BECB plutôt que comme une solution unique.

Dès lors, la création d'une filiale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière représenterait une solution pertinente pouvant reposer sur un précédent : la constitution du Fonds européen d'investissement en 1994 destiné au soutien des petites et moyennes entreprises¹⁰. Combinée au Fonds européen du climat et de la biodiversité, elle permettrait un investissement massif dans la transition écologique.

5. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 3.1.

6. Article 2 des Statuts Banque européenne du climat et de la biodiversité, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (22 avril 2020).

7. Le Conseil des gouverneurs est composé des 27 ministres des finances des États membres.

8. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 2.2.

9. Décision prise par le Conseil des gouverneurs à l'unanimité.

10. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 2.1.

§ 2^e Création d'un fonds européen du climat et de la biodiversité

Le second axe consiste en la constitution d'un *Fonds européen du climat et de la biodiversité*. Celui-ci permettrait de réunir 100 milliards d'euros annuels destinés à financer des investissements environnementaux¹¹. A l'inverse de la *Banque européenne du climat et de la biodiversité*, ce dernier est vu comme un « *instrument de subventions publiques européennes*¹² » permettant aux États membres de mener des politiques publiques écologiques et n'a pas pour objectif de prêter de l'argent aux États membres.

Cependant, pour permettre la constitution d'un tel fonds, il est indispensable de trouver des sources de financement. Ainsi, dans le cas où le Pacte serait directement intégré dans l'acquis communautaire européen et applicable à l'ensemble des États membres¹³, il serait nécessaire d'amender la décision relative aux ressources propres, c'est-à-dire, le « *le récapitulatif du financement du budget de l'Union européenne, par type de ressource propre et par État*¹⁴ ». L'amendement d'une telle décision permettrait d'élever le montant pouvant être mobilisé par l'Union, montant actuellement insuffisant pour mener à bien le projet d'investissement du Pacte finance-climat. Ainsi, la piste la plus probable, que nous analyserons plus loin dans ce mémoire, est celle de la création du Pacte via un procédé non prévu par le droit européen. Le Pacte et, par extension, le FECB seraient ainsi développés en parallèle de l'Union. Pour financer un tel fonds, différentes mesures sont envisageables. La piste privilégiée est celle d'un impôt sur les sociétés prenant la forme d'une taxe sur les émissions de carbone des entreprises établies sur le territoire des États membres du Pacte.

§ 3^e Création d'une Union pour le climat et la biodiversité

La création du Pacte finance-climat déboucherait sur la création d'une « Union » constituée des États membres ayant conclu l'accord intergouvernemental¹⁵. Ainsi, le Parlement européen pourrait contenir en son sein un « Parlement de l'Union pour le climat et la biodiversité » composé des élus européens des États signataires du Pacte. Au même titre que la zone euro, l'*Union pour le climat et la biodiversité* aura « *vocation à s'intégrer dans l'Union européenne*¹⁶ ».

Section 4 Les nouvelles propositions de la Commission européenne

Afin d'enrichir notre analyse, il faut mettre en parallèle les propositions du Pacte finance-climat avec celle de la Commission européenne présentées à la fin de l'année 2019. En effet, cette dernière a mis au point un *Pacte vert européen*, destiné à répondre aux enjeux climatiques

11. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 3.1.

12. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020).

13. Voy. plus bas.

14. P., THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 294.

15. Voy. le chapitre sur l'accord intergouvernemental.

16. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 4.

et environnementaux actuels et futurs.

Les objectifs de ce Pacte sont variés. La Commission ambitionne, tout d'abord, de mener l'Union européenne vers une économie durable, propre et circulaire¹⁷, de réduire la pollution et de sauvegarder la biodiversité tout en assurant une transition juste et équitable¹⁸. L'ensemble de ces objectifs ont comme enjeux communs de faire de l'Union européenne le premier continent neutre d'ici 2050 et de lui attribuer un rôle de pionner sur la scène internationale¹⁹. Dans cette optique, la Commission désire revoir ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre à la hausse en visant une réduction avoisinant les 50 à 55 pour cent d'ici 2030. A la lecture de ces objectifs, il faut remarquer de nombreux points communs entre ceux du Pacte finance-climat et ceux du *Green Deal*. Tous deux recherchent la mise au point d'une transition écologique juste et équitable passant par une modification de l'économie.

Aussi, pour mener à bien ses ambitions, la Commission décrit, dans une feuille de route²⁰, les actions qu'elle compte mettre en oeuvre dans un nombre de secteurs très variés. Elle évoque notamment une décarbonisation du secteur de l'énergie, un investissement dans les technologies durables ainsi que la mise en place un soutien financier à destination des citoyens et des entreprises afin de les diriger vers une transition écologique²¹. En outre, elle prévoit un soutien financier accru dans les régions les plus touchées par la transition écologique et économique. Une fois encore, les propositions rejoignent en partie celles du Pacte finance-climat.

Enfin, la particularité du *Green Deal* réside dans son plan de financement destiné à mener à bien tous les objectifs cités plus haut. Nous citerons ici les trois mécanismes les plus à même d'enrichir notre réflexion au sujet du Pacte finance-climat. En premier lieu, la Commission projette de réviser le Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Ensuite, elle évoque l'instauration d'un « *mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*²² » permettant d'éviter les « fuites de carbone » en dehors des frontières de l'Union dans certains secteurs économiques. Enfin, elle propose une augmentation du capital de la BEI qui deviendrait alors une *Banque européenne du climat* finançant exclusivement des projets en accord avec la transition écologique de l'Union. Avant d'atteindre un tel objectif, la Commission promet de mettre fin, à très court terme (2021), au financement par la BEI de l'ensemble des projets incluant des énergies fossiles. L'ensemble de ces mécanismes ferait alors partie du *Plan d'investissement durable* de la Commission destiné à consacrer 1000 milliards d'euros d'ici 2030 dans la transition. Une transition qu'elle désire également faire passer par le secteur privé en l'incitant à investir dans des modifications durables offrant un rapport coût-efficacité élevé²³.

17. Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019, point 2.

18. *Ibid.*

19. Notamment durant la COP26 : Commission européenne, *A European Green Deal*, consultable sur www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal (24 avril 2020) ; Communication de la Commission, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final, point 3.

20. Annexe de la Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019.

21. Voy. l'ensemble des propositions de la Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019.

22. R., THISSEN, « Le Green Deal, au service de la justice climatique ? », *CNCD*, 19 février 2020, consultable sur <https://www.cncd.be/analyse-green-deal-commission-europeenne-justice-climatique-coherence-financement> (24 avril 2020).

23. *Ibid.* ; Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019.

Ainsi, bien que les ambitions du Pacte finance-climat et du Pacte vert se révèlent similaires, les moyens de financement pour les atteindre divergent. Au cours de notre analyse, nous verrons dans quelle mesure ces derniers se recoupent, se complètent ou au contraire s'opposent.

Deuxième partie

Processus décisionnel

La question du processus décisionnel occupera la deuxième partie de ce travail. L'objectif sera d'identifier les divers mécanismes à disposition des États membres permettant de mettre en œuvre le Pacte finance-climat. Comment arriver à un accord entre une majorité d'États membres et ainsi mettre fin aux pratiques disparates nationales ? Au regard des moyens financiers exigés par le Pacte, quelles sont les mesures à prendre et quelle procédure interne ou externe à l'ordre juridique européen est à privilégier ? A ce sujet, quatre pistes seront envisagées, chacune présentant des avantages et des inconvénients. Nous tenterons également d'envisager les différentes menaces que chaque processus peut faire peser sur l'Union européenne et son droit interne.

Ainsi, dans l'optique de créer un Pacte finance-climat efficace répondant aux objectifs environnementaux et climatiques européens, cette partie de notre travail aura pour but de faire ressortir les méthodes à privilégier en prévoyant leurs impacts à différents niveaux.

Chapitre 1

Règlement européen

Le premier processus envisageable est également le plus évident et le plus classique. Il consiste en l'adoption d'une législation européenne selon les procédures décrites par le TUE et le TFUE. Ainsi, le Pacte finance-climat pourrait prendre la forme d'un règlement européen et lierait, dès lors, tous les États membres de l'Union.

Selon le type de mesure - fiscale ou non - prise par le Pacte finance-climat, la procédure et les conditions de vote varient. Dans ce chapitre, nous envisagerons les deux possibilités.

Section 1 Procédure législative ordinaire

La procédure législative ordinaire est « *la principale procédure de prise de décision utilisée pour adopter la législation de l'Union*²⁴ ». L'article 192, paragraphe premier du TFUE prévoit la possibilité pour les États membres de prendre des actions - règlements ou directives - via cette procédure²⁵ afin de poursuivre les objectifs énoncés à l'article 191 du même Traité. Parmi ces objectifs, l'on retrouve notamment la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique²⁶. Il est ainsi possible de mettre en oeuvre le Pacte finance-climat via ce processus décisionnel.

La procédure législative ordinaire présente deux avantages. Tout d'abord, elle permet aux États membres de légiférer en matière environnementale tout en restant dans le cadre et l'ordre juridique européens et en conservant ainsi toutes les garanties fondamentales de l'Union européenne²⁷. La seconde plus-value de la procédure est son système de vote à majorité qualifiée au sein du Conseil. La procédure législative ordinaire permet, dès lors, aux États membres d'esquiver l'exigence d'accord unanime au Conseil.

Cependant, ce choix comporte également un inconvénient majeur. En effet, l'article 192, paragraphe 2 précise que les dispositions de nature fiscale ne peuvent être prises que selon une procédure législative spéciale. Par conséquent, la taxe carbone, point majeur du projet Pacte

24. Conseil de l'Union européenne, *La procédure législative ordinaire*, consultable sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (2 mai 2020).

25. La procédure est décrite aux articles 289, §1 et 294 du TFUE.

26. Article 191, §1 du TFUE.

27. Notamment l'équilibre institutionnel et le respect du droit de l'Union ; Voy. les chapitres sur la coopération renforcée et l'accord intergouvernemental.

finance-climat, ne peut se décider à travers une procédure législative ordinaire. Dès lors, ce processus décisionnel ne pourra aboutir qu'à des mesures se trouvant en dehors du champ fiscal, tel qu'un amendement du *Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne*²⁸. Toutefois, ce système peut être critiqué à différents niveaux et ne représente pas, selon nous, une technique suffisamment efficace et rentable pour atteindre les objectifs climatiques et environnementaux que poursuit le Pacte finance-climat. Nous procéderons à une analyse plus approfondie du SEQE-UE plus loin dans ce travail²⁹.

Section 2 Procédure législative spéciale

Comme écrit précédemment, l'article 192, paragraphe 2 du TFUE légitime l'usage de la procédure législative spéciale³⁰ pour l'adoption de mesures environnementales de nature fiscale. Partant, il est possible pour les États membres de suivre cette voie afin de mettre en place la taxe carbone³¹ envisagée par le Pacte finance-climat. En outre, au même titre que la procédure ordinaire, cette procédure permettrait au Pacte finance-climat de se développer au sein de l'Union et de lier tous les États membres.

Le point faible d'une telle procédure est bien sûr la nécessité d'obtenir l'unanimité des voix au Conseil³². Atteindre une telle exigence est difficilement concevable en matière fiscale, matière éminemment nationale dans laquelle l'Union peine à réduire les disparités³³.

28. Instauré par la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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, JO L 275 du 25 octobre 2003, pp. 32-46.

29. Voy. la partie concernant les sources de financement.

30. Article 289, §2 TFUE.

31. D'autres types de taxe sont envisagés tels qu'une taxe sur le kérosène ou sur l'électricité. Cependant, la taxe sur l'émission de carbone semble être la plus efficace ; Voy. la partie concernant les sources de financement.

32. Article 192, §2, a) du TFUE.

33. Des mesures européennes ont été prises en ce qui concerne la TVA. Cependant, l'Union se heurte à des difficultés en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés notamment avec ses projets de *taxe ACCIS* et de *taxe GAFAM*.

Chapitre 2

Coopération renforcée

La troisième possibilité de mise en œuvre du Pacte finance-climat est la voie de la coopération renforcée. Cette procédure législative est prévue par le droit de l'Union à l'article 20 du TUE et est organisée par les articles 326 à 334 du TFUE. Son atout majeur face aux procédures législatives ordinaires et spéciales est qu'il ne nécessite l'accord que de neuf États membres. Dans le cadre du Pacte finance-climat, la coopération renforcée permettrait dès lors d'esquiver la règle de l'unanimité prévue en matière fiscale au niveau européen. La procédure de coopération renforcée prévoit que les États membres, intéressés par cette dernière, déposent une proposition à la Commission qui pourra alors être transmise, ou pas, au Conseil. Après approbation du Parlement, le Conseil statuera ensuite à l'unanimité sur l'autorisation d'une coopération renforcée³⁴.

Le choix d'une coopération renforcée dans le cadre du Pacte finance-climat pourrait, dès lors, être envisageable et efficace. Ainsi, dans ce chapitre, nous analyserons les contraintes et avantages inhérents à la procédure ainsi que son inconvénient majeur.

Section 1 Les contraintes

§ 1^e Une compétence de l'Union européenne

La première obligation entourant la coopération renforcée est que les États membres ne peuvent y avoir recours que dans les matières pour lesquelles l'Union est compétente³⁵. Cette règle a été réaffirmée dans l'arrêt *Pringle* de la Cour de justice de l'Union européenne³⁶ qui estimait à ce sujet qu'« *il ressort de l'article 20, paragraphe 1, TUE, qu'une coopération renforcée ne peut être instaurée que lorsque l'Union elle-même est compétente pour agir dans le domaine concerné par cette coopération*³⁷ ». L'article 20 précité précise, quant à lui, que les États membres ont la capacité de recourir à la coopération renforcée « *dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union*³⁸ ». En sus, la CJUE a également rendu un arrêt concernant

34. Article 329 du TFUE.

35. J.-P., JACQUÉ, « A propose de la différenciation. Deux voix pour deux voies », *Journal de droit européen*, 2018, n° 245, p. 8.

36. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU :C :2012 :756. ; Voy. le chapitre sur l'accord intergouvernemental.

37. *Op. cit.*, point 167 ; J.-V., LOUIS, « La pratique de la coopération renforcée », *Cahiers de droit européen*, 2013, n° 2, p. 279.

38. Article 20, §1 du TUE.

la création de la *taxe sur les transactions financières*³⁹ dans lequel elle reconnaît la possibilité de recourir à la coopération renforcée en matière fiscale⁴⁰.

Par conséquent, la jurisprudence de la CJUE ainsi que l'article 191 du TFUE⁴¹ nous permettent d'affirmer la possibilité de fonder le Pacte finance-climat sous la forme d'une coopération renforcée.

§ 2^e Le respect du droit de l'Union européenne

L'article 326 du TFUE précise que la coopération renforcée doit respecter le droit de l'Union et ainsi ses divers traités. Il incombera, plus particulièrement, au Pacte finance-climat de veiller à respecter le marché intérieur, à éviter la création de discrimination entre les différents États membres et également à ne pas créer de distorsions de concurrence. Nous analyserons ces divers points ultérieurement dans ce travail⁴².

§ 3^e L'initiative des États membres

Pour enclencher une procédure de coopération renforcée, il est nécessaire d'obtenir l'initiative d'au moins neuf États membres de l'Union⁴³. Concernant le Pacte finance-climat, cette obligation pourrait, dès lors, constituer un frein. La matière fiscale qu'il entend régler étant sensible à de nombreux points de vue et reste, à l'heure actuelle, éminemment nationale. Toutefois, la question est de savoir si, aux yeux des États membres, les inconvénients de la mise en place d'une taxe carbone sur leurs entreprises nationales pèsera plus lourd dans les négociations que le « *gisement important d'emplois non délocalisables*⁴⁴ » et l'avantage financier qui découleront des actions du Pacte finance-climat.

§ 4^e Une procédure de dernier ressort

L'article 20, paragraphe 2 du TUE établit également que « *la décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble* ». Ainsi, la coopération renforcée pourra être employée dans le cadre du Pacte finance-climat uniquement « *s'il est établi que des objectifs indispensables ne peuvent être atteints autrement*⁴⁵ », si toutes les autres voies décisionnelles européennes ont été tentées. A ce titre, le poursuite de l'objectif environnemental et climatique reconnu par l'Union semble remplir la condition d'« objectifs indispensables ». Il faudra en revanche démontrer qu'il n'est pas possible que ces objectifs soient atteints via un règlement européen, par exemple. Dès lors, les mesures envisagées par le *Green Deal* pourraient constituer un « obstacle » car représentent une autre voie permettant d'atteindre les objectifs climatiques sans risquer une accentuation

39. Arrêt de la Cour du 30 avril 2014, *Royaume-Uni contre Conseil*, C-209/13, EU :C :2014 :283.

40. Les domaines ont été élargis avec la signature du Traité de Lisbonne; Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (4 mai 2020).

41. Voy. la section sur la compétence de l'UE.

42. Voy. les sections sur le respect du DUE et du marché interne; J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

43. Article 20, §2 du TUE.

44. Notamment dans la construction et les transports en commun : Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (4 mai 2020).

45. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

de la différenciation. Tout l'enjeu sera de démontrer l'inefficacité des mesures de ce dernier sur le changement climatique et donc sur les objectifs européens à ce sujet.

Précisons tout de même que, dans un arrêt de la CJUE du 16 avril 2013⁴⁶, l'avocat général a estimé « *qu'il n'était plus nécessaire [...] que la procédure décisionnelle ait été parcourue jusqu'au bout pour que la voie de la coopération soit ouverte*⁴⁷ » et que le constat d'une « *impossibilité d'aboutir à un compromis*⁴⁸ » par le Conseil suffisait. Selon son interprétation, la condition du « dernier ressort » semble assouplie bien que cet avis n'ait pas été suivi par la Cour⁴⁹.

Section 2 Les avantages

Tout d'abord, la coopération renforcée⁵⁰ présente un avantage indéniable, celui de la rapidité et de l'efficacité. En effet, elle permet de « débloquer » des situations et négociations dans des domaines où l'unanimité du Conseil est presque impossible à obtenir⁵¹. Cette impossibilité peut s'expliquer par diverses raisons, notamment un manque d'intérêt des États membres ou encore un désaccord sur le contenu du traité lui-même⁵². Ainsi, la coopération renforcée, étant une procédure ouverte à tous les États membres⁵³, permet à ceux le désirant d'évoluer sur une matière spécifique en « *dépass[ant] des divergences politiques subjectives et des niveaux d'ambition différents*⁵⁴ ». Dans le cas du Pacte finance-climat, il est aisé de saisir la difficulté d'obtenir un accord en matière fiscale par l'entière des États membres⁵⁵ et ainsi l'avantage que ceux-ci pourraient tirer d'une coopération renforcée.

Ensuite, la coopération renforcée permet aux États membres de conclure un accord prévu par le droit de l'Union et prenant ainsi place dans son ordre juridique interne. Cela leur permet également de pouvoir faire appel aux institutions européennes et de ne pas devoir mettre en œuvre de nouveaux « *mécanismes institutionnels*⁵⁶ ». Cela aura pour conséquence de favoriser la lisibilité du Pacte finance-climat et, par extension, de renforcer la légitimité démocratique d'un tel accord aux yeux des citoyens européens.

Enfin, la coopération renforcée possède un atout que nous ne retrouvons pas dans l'accord intergouvernemental. En effet, l'article 330 du TFUE permet aux États membres de l'UE mais non membres de la coopération de participer aux débats se déroulant au Conseil. Cela a pour avantage de ne pas « rejeter » les États non participants et de favoriser leur intégration fu-

46. Arrêt de la Cour du 16 avril 2013, *Royaume d'Espagne et République italienne contre Conseil de l'Union européenne*, C-274/11, EU :C :2013 :240.

47. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 284.

48. Arrêt de la Cour du 16 avril 2013, *Op. cit.*, points 110-111.

49. *Ibid.*, point 50 ; J.-V., LOUIS, *op. cit.*, pp. 284-286 : cette dernière insiste plutôt sur l'importance de son contrôle visant à vérifier que le Conseil a correctement analysé la situation qui doit révéler la réelle recherche de compromis par les États membres n'aboutissant malgré tout qu'à une incapacité d'établir un règlement dans un « *avenir prévisible* ».

50. Historiquement considérée comme une alternative à la révision des traités européens.

51. H., BRIBOSIA, « Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne. Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam », *Cahiers de droit européen*, 2000, n° 1-2, p. 107.

52. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 284.

53. Principe de l'unité institutionnelle, article 330 du TFUE et article 20 du TUE.

54. H., BRIBOSIA, *Les coopérations renforcées : quel modèle d'intégration différenciée pour l'Union européenne*, thèse IUE Florence, 2007, p. 502.

55. Requête en cas de procédure législative spéciale ; Voy. le chapitre sur le règlement européen.

56. « *Au prix d'un aménagement du système de calcul de la majorité qualifiée au Conseil* » : J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

ture en les accueillant dans le processus. Ainsi, bien que la coopération renforcée soit reconnue comme une voie menant à la différenciation au sein de l'Union, cette règle permet d'atténuer l'exclusion des États membres en créant un effet entraînant, au contraire de l'accord intergouvernemental qui, ne prévoyant rien de tel, accentue les difficultés d'intégration ultérieure par ceux-ci⁵⁷. En outre, le Traité de Nice décrivait les objectifs de la coopération renforcée comme étant de « *favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, de préserver ses intérêts et de renforcer son processus d'intégration* »⁵⁸. Hervé BRIBOSIA déduit de cela que la coopération renforcée pourrait représenter une différenciation positive, dite « *structurelle* » permettant de « *gérer l'hétérogénéité de l'Union élargie et [...] de réintégrer dans le cadre de l'Union des coopérations intergouvernementales ou d'éviter que de nouvelles ne se créent* »⁵⁹. Choisir la voie de la coopération renforcée pour la création du Pacte finance-climat permettrait, par conséquent, d'éviter celle de l'accord intergouvernemental plus enclin à créer un fractionnement entre les États membres et non membres du l'Union pour le climat et biodiversité⁶⁰.

Section 3 Les menaces

Bien que la différenciation soit atténuée via une coopération renforcée, celle-ci reste néanmoins présente et peut constituer une menace. Hervé BRIBOSIA qualifie cette menace de différenciation poursuivant une « *logique d'efficacité décisionnelle* »⁶¹. Cette qualification sous-tend l'idée que la coopération renforcée serait faite dans l'unique optique d'éviter le blocage institutionnel au Conseil. En sus, la Commission a également fait part de ses méfiances au sujet d'un tel processus. Elle déclare, au sujet de l'UEM⁶² qu'elle doit « *avoir la possibilité d'avancer plus vite et plus loin que l'Union européenne dans son ensemble* »⁶³ mais « *en préservant l'intégrité de l'Union au sens large* »⁶⁴.

Ainsi, la coopération renforcée peut ainsi être envisagée comme un réel facteur de division au sein de l'Union qu'il est préférable d'éviter⁶⁵ afin de mener à bien tous les objectifs du Pacte finance-climat.

57. *Ibid.*, pp. 8-9.

58. Traité de Nice.

59. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 281 ; H., BRIBOSIA, *op. cit.*, p. 500.

60. Comme cela a pu se produire entre membres et non membres de l'UEM.

61. H., BRIBOSIA, *op. cit.*, p. 497.

62. Sa réflexion est ainsi transposable au sujet de l'Union pour le climat et la biodiversité.

63. Communication de la Commission, « *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie Lancer un débat européen* », COM/2012/0777 final/2, Bruxelles, 30 novembre 2012.

64. *Ibid.*

65. Pour tous les inconvénients qu'on lui connaît ; Voy. la section sur l'égalité des EM.

Chapitre 3

Accord intergouvernemental

Le quatrième processus envisageable est celui de la conclusion d'un accord intergouvernemental entre certains États membres de l'Union européenne. Ce type de traité s'inscrit dans le cadre du droit international public⁶⁶ et non pas dans celui du droit de l'Union européenne. Ainsi, le Pacte finance-climat, conclu sous cette forme, se développerait en dehors de l'ordre juridique européen⁶⁷ et seuls les États membres désireux de s'y joindre se verraient impliqués par son contenu. Cependant, un tel traité, évoluant en parallèle de l'Union, implique nécessairement le respect de certaines obligations et soulève de nombreuses questions.

Il est dès lors intéressant de procéder à l'analyse du MES, accord international instituant le *mécanisme européen de stabilité* entré en vigueur au cours de l'année 2012⁶⁸. Celui-ci a en effet suscité de nombreuses interrogations juridiques dont certaines ont trouvé réponse dans l'arrêt *Pringle* de la CJUE⁶⁹ du 27 novembre 2012.

Section 1 L'exemple du MES

Comme évoqué plus haut, le MES est un traité conclu sous la forme d'un accord intergouvernemental. Sa création remonte à l'année 2012 et est une réaction à la crise des dettes souveraines⁷⁰, crise sans précédent ayant touché l'Union dès l'année 2008. Les États membres se sont vus obligés de prendre des mesures fortes afin d'offrir une assistance financière aux États endettés de la zone euro et principalement à la Grèce. Faisant suite au Règlement MESF et au Traité FESF⁷¹, tous les deux temporaires, il permet de pérenniser le mécanisme d'assistance financière mis en oeuvre par ses prédécesseurs et l'accord de prêts bilatéraux aux États membres en difficulté financière. Il constitue, dès lors, un parfait exemple dans le cadre de notre analyse. Tout comme la crise des finances publiques de l'époque, l'urgence climatique et

66. F., MARTUCCI, « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, Traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM », *Revue des affaires européennes*, 2012, n° 4, pp. 723-731.

67. L., FROMONT, *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit*, thèse de doctorat, ULB, 2019, pp. 290-301.

68. Traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Sloénie, la République slovaque et la République de Finlande.

69. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*

70. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 297.

71. *Ibid.*, p. 294.

environnementale met l'Union européenne et ses États membres au pied du mur et exige une prise de décisions rapide, coordonnée et efficace.

En tant qu'accord intergouvernemental, le MES est constitué de ses propres organes, règles et procédures⁷². De plus, tout comme ce qui est envisagé dans le cadre du Pacte finance-climat pour la constitution du capital de la BECB⁷³, le MES repose sur la constitution d'un capital⁷⁴ alimenté par les différents États membres de l'accord. Nous verrons par la suite que le choix du calcul de la clef de contribution au capital constitue un réel intérêt dans les rapports d'égalité entre États membres en ce qui concerne les modalités d'entrée en vigueur et de vote.

Section 2 L'arrêt *Pringle*

L'arrêt *Pringle* fait suite à une demande de décision préjudicielle introduite en 2012 par la Cour suprême d'Irlande dans le cadre de la procédure intentée par Thomas Pringle contre le Gouvernement irlandais. Dans cette affaire, la CJUE a été amenée à répondre à deux questions préjudicielles. La première question concernait la légalité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen⁷⁵ par rapport à la procédure de révision simplifiée établie à l'article 48, paragraphe 6 du TUE. Le Pacte finance-climat n'impliquant, a priori, aucune révision des traités fondateurs, nous ne nous intéresserons pas à la réponse de la Cour à ce sujet. La seconde question est, en revanche, bien plus intéressante et éclairante dans le cadre de notre travail. En effet, la Cour suprême d'Irlande s'est interrogée sur la validité d'un processus tel que celui utilisé pour le MES : l'accord intergouvernemental. La Cour a, dès lors, procédé à une interprétation des dispositions relatives à la compétence exclusive de l'Union⁷⁶ et à la coopération loyale⁷⁷.

L'arrêt *Pringle* dégage donc des interprétations nouvelles. Son analyse nous permettra de mieux cerner les différents enjeux de l'accord intergouvernemental et de dégager une construction juridique du Pacte finance-climat saine et valide au sens du droit de l'Union.

Section 3 Les contraintes

Bien entendu, la conclusion d'un accord intergouvernemental, bien que se déroulant en dehors de l'ordre juridique européen, est soumise à différentes contraintes dont certaines ont été rappelées voire dégagées par l'arrêt *Pringle*. Effectivement, la création d'un traité entre différents États membres de l'UE implique nécessairement des liens, notamment institutionnels, avec cette dernière. Nous ne pouvons, en effet, nier que du fait de leur implication dans l'UE, les États membres ne peuvent conclure un accord annexe comme ils le feraient avec d'autres États tiers. Dans le cadre du Pacte finance-climat, une certaine articulation des systèmes⁷⁸ sera, par conséquent, indispensable pour ne pas « *affecter l'équilibre institutionnel*⁷⁹ » de l'UE.

72. *Ibid.*, p. 298.

73. En partie alimenté par les États membres.

74. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 433.

75. Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JO L 91 du 6 avril 2011, pp. 1-2.

76. Articles 3 et 127 du TFUE

77. Article 4, §3 et 13 du TUE.

78. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 723.

79. *Ibid.*, p. 723.

§ 1^e Une compétence non exclusive de l'Union européenne

La première règle propre à la conclusion d'un accord intergouvernemental a été rappelée par la CJUE dans l'arrêt *Pringle*. Cette dernière, en se basant sur ses arrêts antérieurs *Blangadesh*⁸⁰ et *Lomé*⁸¹ établit que « *les États membres sont, dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions*⁸² ». Nous nous attarderons à ce stade sur la première partie de l'affirmation. Les États membres sont, dès lors, autorisés à recourir à l'accord intergouvernemental pour autant que cet accord ne règle pas une matière relevant des compétences exclusives de l'UE. En ce qui concerne le Traité MES, la CJUE avait estimé que cette condition était remplie car le mécanisme en question ressortait de la politique économique⁸³ et non pas de la politique monétaire, domaine pour lequel l'UE dispose d'une compétence exclusive⁸⁴. Au sujet du Pacte finance-climat, il est donc capital de respecter cette première condition pour mettre procéder à la conclusion du traité. Comme cela a été précisé plus haut, l'Union dispose d'une compétence en matière de fiscalité environnementale⁸⁵. Néanmoins, cette compétence n'étant pas reprise à l'article 3, paragraphe 1 du TFUE, celle-ci n'est pas exclusive à l'UE.

Par conséquent, dans le cadre du Pacte, la première obligation est remplie. Les États membres sont en mesure de conclure un accord intergouvernemental réglant la matière.

§ 2^e Le respect du droit de l'Union européenne

La seconde condition à la création d'un accord intergouvernemental est celle du respect du droit de l'Union européenne. Nous l'avons écrit plus haut, bien qu'un tel accord évolue en dehors du cadre formel de l'UE, les États membres ne peuvent renier entièrement leur nature européenne et devront prendre en considération le droit européen dans leurs échanges⁸⁶.

Le TFUE énonce à ce propos, en son article 3, paragraphe 2, ce qui suit : « *L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion [...] est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée*⁸⁷. En sus, la CJUE dans son arrêt *Pringle* a réaffirmé cette règle en estimant - toujours au sujet du MES - que « *les États membres dont la monnaie est l'euro sont compétents pour conclure entre eux un accord portant sur l'institution d'un mécanisme de stabilité [...]. Toutefois, lesdits États membres ne peuvent s'affranchir du respect du droit de l'Union dans l'exercice de leurs compétences en ce domaine*⁸⁸ ».

En outre, la CJUE dans son arrêt *Pringle* s'est prononcée sur le respect de cette condition par le Traité MES. Pour cela, son examen « *se concentre sur l'éventuelle violation de dispositions spécifiques du droit de l'Union*⁸⁹ ». De cette manière, les États membres pourront jouir de la possibilité de conclure un traité international pour autant que son contenu soit en accord

80. Arrêt de la Cour du 30 juin 1993, *Parlement contre Conseil et Commission*, C-181/91, EU :C/1993/271.

81. Arrêt de la Cour du 2 mars 1994, *Parlement contre Conseil*, C-316/91, EU :C/1994/76.

82. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*

83. Article 5 du TFUE.

84. Article 3, §1 du TFUE.

85. Article 192 du TFUE.

86. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 279.

87. Article 3, §2 du TFUE.

88. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, points 68 et 69.

89. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 334.

avec celui du droit de l'UE⁹⁰.

Certains auteurs⁹¹ regrettent cependant l'interprétation faite par la CJUE de l'article 3 susmentionné. Il aurait été souhaitable qu'au sujet du MES, et de tout autre accord international, la Cour s'interroge sur le respect de l'équilibre institutionnel propre à l'Union. Il est pourtant évident qu'un tel accord parallèle, en venant régler une matière liée aux objectifs de l'UE, influence voire met en péril cet équilibre⁹². Nous procéderons à l'analyse de cette menace ultérieurement dans ce travail.

En ce qui concerne plus particulièrement le Pacte qui nous intéresse, afin d'assurer sa validité légale, les États membres devront veiller à préserver les règles européennes propres à la fiscalité européenne⁹³, la répartition des compétences⁹⁴ ou encore les principes fondamentaux européens tels que la préservation du marché intérieur.

§ 3^e Le rôle des institutions européennes

L'arrêt *Pringle* est également éclairant au sujet du rôle pouvant être confié aux institutions européennes dans le cadre de la mise en œuvre d'un traité intergouvernemental. Il l'est d'autant plus que l'idée de confier des tâches à la Commission dans le cadre du Pacte finance-climat reste envisageable pour plusieurs raisons.

Ce point a suscité de nombreuses interrogations lors de la conclusion du MES. Doutant de la validité d'une telle pratique, la Grande-Bretagne s'est d'ailleurs désolidarisée du projet pour cette raison⁹⁵. Il apparaît donc que l'attribution de tâches aux institutions européennes soit une question capitale et sensible qu'il est nécessaire de résoudre afin d'assurer une constitution juridique efficace au Pacte finance-climat.

La CJUE a procédé à l'analyse du problème dans son arrêt *Pringle*. Ainsi, cette dernière a, tout d'abord, réaffirmé⁹⁶ que, « les États membres sont [...] en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions »⁹⁷. Bien entendu, cette possibilité reste subordonnée au respect des compétences exclusives de l'UE⁹⁸, condition par ailleurs remplie par le Pacte finance-climat.

90. B., DE WITTE, « European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance : Role of the EU Institutions and Consistency with the EU Legal Order », in *Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union : Effectiveness, efficiency and legitimacy, Study commissioned by the European Parliament AFCE Committee*, 2013, PE474.438, p. 81.

91. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 333.

92. *Ibid.*, p. 334.

93. L'article 191, §2 énonce à ce sujet que la politique européenne se fonde sur le principe du pollueur-payeur.

94. F., MARTUCCI, *op. cit.*, pp. 725-729.

95. *Ibid.*, p. 730.

96. La CJUE se base sur sa jurisprudence antérieure et sur notamment les arrêts *Bangladesh* : « aucune disposition du traité n'empêche les États membres d'utiliser, en dehors de son cadre, des éléments procéduraux inspirés des règles applicables aux dépenses communautaires et d'associer les institutions communautaires à la procédure ainsi établie » : point 41 et *Lomé* susmentionnés.

97. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, point 158.

98. Arrêt de la Cour du 2 mars 1994, *op. cit.*, points 26 et 34 ; Arrêt de la Cour du 30 juin 1993, *op. cit.*, point 16.

Puis, la Cour, en se basant sur sa jurisprudence antérieure⁹⁹, formule une nouvelle condition entourant cette prérogative basée sur l'article 13, paragraphe 2 du TUE : « *les missions qui sont confiées aux institutions européennes ne peuvent pas « dénaturer » les attributions que les traités européens leur confient*¹⁰⁰ ». A travers cette règle, la Cour poursuit un objectif, celui de protéger l'autonomie de l'ordre juridique européen¹⁰¹.

Au-delà de l'objectif recherché, il est intéressant de se pencher sur le contenu de cette règle. Que recouvre donc l'obligation de ne pas dénaturer les attributions des institutions ? La Cour, dans son examen du MES, va interpréter cette notion de façon large¹⁰². Elle s'interroge sur la possibilité d'attribuer des tâches à la BCE et à la Commission. Le Pacte finance-climat ne prévoyant, pour l'heure, aucune implication de la BCE, nous ne nous attarderons pas sur ce point. Pour ce qui est de la Commission européenne, la Cour se réfère à l'article 17, paragraphe 1 du TUE¹⁰³. Ainsi, pour être valable, toute tâche confiée à la Commission doit lui permettre de protéger l'intérêt général de l'Union et également de veiller à la bonne application du droit européen¹⁰⁴. Cette interprétation paraît très, voire trop, facilement atteignable par n'importe quel traité de nature intergouvernementale. Le TSCG¹⁰⁵, par exemple, est réputé remplir cette condition grâce à son article 2, paragraphe 1 et 2 « *consacré à la cohérence et la relation avec le droit de l'Union*¹⁰⁶ ». Le modèle de traité pour le Pacte finance-climat prévoit d'ores et déjà une telle disposition :

« *Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique*¹⁰⁷. »

Au-delà de cette interprétation floue, l'avocate générale *Kokott* a néanmoins insisté sur un point. Pour que le respect des attributions de la Commission soit garanti, il est capital que celle-ci conserve son indépendance. Il nous paraît important de tenir compte de cette prise de position dès lors que l'objectif est de construire un Pacte finance-climat valide et efficient. Partant, le Traité devra veiller à comporter une disposition sollicitant l'intervention de la Commission sans être toutefois contraignante¹⁰⁸.

Subséquemment, la doctrine s'interroge et déplore, parfois, l'absence d'une autre condition, celle de la « *la nécessité d'obtenir le consentement de tous les États membres - et pas seulement des parties contractantes - à l'utilisation des institutions de l'Union en dehors de l'ordre juri-*

99. Avis du 10 avril 1992, 1/92, EU :C :1992 :189, points 32 et 41 ; Avis du 18 avril 2002, 1/00, EU :C :2002 :231, point 20 ; du 8 mars 2011, 1/09, EU :C :2011 :123, point 75 .

100. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 330 ; Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, point 158.

101. *Ibid.*, p. 330.

102. *Ibid.*, p. 330.

103. A savoir : « *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne[...]* ».

104. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 330.

105. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire F., TERPAN, *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 35-36.

106. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 730.

107. Article 13, §2 du modèle Pacte finance-climat consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020).

108. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 331.

dique communautaire¹⁰⁹ ». Bien que cet accord unanime ait été atteint au sujet du MES¹¹⁰, cette règle n'a toutefois jamais été reprise par la jurisprudence européenne. Cependant, elle présente le réel avantage d'inclure tous les États membres dans le processus. Dans la mesure où la conclusion d'un traité intergouvernemental entraîne une certaine fracture de l'unité du droit de l'Union, un tel procédé aurait pour conséquence de diminuer - légèrement, nous l'admettons - le processus de différenciation présent dans l'Union¹¹¹. Dans un domaine aussi global que celui du climat, cet avantage n'est pas insignifiant.

Pour conclure, il est intéressant de s'interroger sur l'intérêt d'une telle pratique pour le Pacte finance-climat. Ses créateurs envisagent, en effet, actuellement la création d'un *Parlement de l'Union pour le climat et la biodiversité*¹¹² et l'idée d'une implication de la Commission ou même de la BCE n'apparaît pas dans le projet. Pourtant, il est indéniable que l'attribution de missions à cette dernière, notamment celle de la gestion du FECB, présente des avantages. Tout d'abord, un avantage sur la lisibilité du droit de l'Union. En effet, les instigateurs du Pacte évoquent la création d'un Parlement¹¹³, composé des élus européens des États parties au traité, ainsi que d'un Conseil exécutif¹¹⁴, composé, pour sa part, des ministres nationaux possédant dans leurs attributions, l'environnement¹¹⁵. La création de telles institutions pourrait avoir un impact négatif sur la compréhension du droit européen en « *accroissant la confusion institutionnelle et rendant le système encore plus illisible pour les citoyens*¹¹⁶ ». En outre, il en faut pas négliger la difficulté d'atteindre un accord dans le cadre d'un processus tel que le traité intergouvernemental, d'autant plus en matière climatique et fiscale. Comme l'énonce le Professeur JACQUÉ, « *dans ce domaine, la voie de la sagesse ne serait-elle pas de progresser d'abord sur la base des institutions existantes et de n'envisager de réformes qu'au cas où ce serait indispensable. Il est plus utile de trouver d'abord un accord sur les questions de fond [...] que de jouer aux architectes institutionnels*¹¹⁷ ».

§ 4^e Le rôle de la CJUE

La dernière contrainte à prendre en considération concernant la conclusion d'un accord intergouvernemental est celle des règles entourant l'attribution de compétences à la CJUE. Elle se base sur l'article 273 du TFUE qui reprend trois conditions :

- Un compromis sur le recours à la CJUE en cas de différend ;

109. *Idem*, L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit, p. 332 ; A., DASHWOOD, *The United Kingdom in a Re-Formed European Union*, 2012, pp. 751-755 ; J.-C., PIRIS, *The future of Europe : Towards a Two-Speed EU ?*, Cambridge, CUP, 2012, 65 et 127.

110. Décision des représentants des gouvernements des vingt-sept États membres de l'Union européenne, ECOFIN 265 UEM 179, 9 mai 2010 ; Décision des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, 12114/11, ECOFIN 462 UEM 220, Bruxelles, 24 juin 2011.

111. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

112. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020).

113. Ce procédé avait également été envisagé dans le cadre du TSCG.

114. Nommé *Conseil de l'Union pour le climat et la biodiversité*.

115. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020).

116. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 279.

117. Au sujet du TSCG mais transposable au sujet du PFC : *ibid.*, p. 279.

- Une connexité entre le différend et le droit de l'UE ;
- Un différend opposant des États membres de l'UE.

En ce qui concerne la première condition, le Traité modèle du Pacte finance-climat¹¹⁸ reprend dans l'un de ses considérants relatif au FECB, au même titre que ce qui a été fait dans le cadre du MES¹¹⁹ ou du TSCG¹²⁰, la règle suivante : « *Conformément à l'article 273 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître de tout litige entre les parties contractantes ou entre celles-ci et le Fonds européen climat et biodiversité au sujet de l'interprétation et de l'application du présent traité*¹²¹ ». Cette disposition représenterait dès lors un compromis entre les parties contractantes du Pacte rendant la CJUE compétente.

La seconde condition de l'article 273 susmentionné requiert un lien entre le différend et l'objet des traités de l'UE. Comme nous l'avons évoqué plus haut, un accord intergouvernemental tel que le Pacte finance-climat est indéniablement lié au DUE. D'abord, en tant que traité satellite à l'UE, il poursuit certains objectifs et respecte divers principes de l'Union - dont celui du pollueur-payeur - repris principalement à l'article 191 du TFUE. En sus, le modèle de traité instituant le Pacte finance-climat rappelle son lien avec l'Union via ses articles 13 et 14¹²². Enfin, le Pacte, tel qu'il est envisagé à ce jour, établit, comme source de financement au FECB, une taxe basée sur les émissions de gaz à effet de serre des entreprises. La notion de gaz à effet de serre est entendue, par les instigateurs du projet, comme celle définie par l'annexe II de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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 Conseil¹²³. A ce sujet, la CJUE a estimé concernant le MES qu'« *un litige lié à l'interprétation ou à l'application du traité MES est susceptible de porter également sur l'interprétation ou l'application des dispositions du droit de l'Union*¹²⁴ ». Ainsi, le Pacte finance-climat étant indéniablement lié à l'Union et à son droit, il paraît clair qu'une telle affirmation puisse également s'appliquer à son sujet.

La dernière exigence de l'article 273 du TFUE est que le différend oppose des États membres de l'UE. Une question doit dès lors se poser. Que faire dans le cas d'un désaccord entre un État membre et le Fonds lui-même ? L'arrêt *Pringle* est plus qu'éclairant sur ce point. En effet, la Cour décide ce qui suit : « *dans la mesure où le MES est composé exclusivement d'États membres, un différend auquel le MES est partie peut être considéré comme un différend entre États membres au sens de l'article 273 TFUE*¹²⁵ ». Son interprétation de l'article 273 est très claire et permettrait, au même titre que le MES, au FECB d'être considéré comme un « État

118. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020).

119. Article 37, §3 du Traité MES.

120. Article 8 du TSCG.

121. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020), considérants 3 et 4.

122. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020), articles 13 et 14.

123. Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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, *op. cit.*

124. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, point 174.

125. *Ibid.*, point 175.

membre » aux yeux de la Cour.

Section 4 Les avantages

L'intérêt du recours au processus du traité international peut s'expliquer par diverses motivations de natures différentes.

D'abord, l'accord intergouvernemental offre une réponse rapide et permet d'esquiver la lenteur souvent prêtée au droit de l'Union européenne¹²⁶. Ainsi, durant la fin des années 2000 et le début des années 2010, la chute des marchés financiers a forcé les États membres à réagir rapidement¹²⁷. Après avoir préalablement procédé à une révision simplifiée du TFUE en ajoutant un troisième paragraphe à l'article 136¹²⁸, les États membres se sont tournés vers le droit international et ont privilégié la piste de l'accord international pour plus de rapidité. En effet, la procédure de révision simplifiée établie à l'article 48, paragraphe 6 du TUE¹²⁹ nécessite un accord à l'unanimité des États membres et empêche l'entrée en vigueur de la disposition avant la ratification « *par l'ensemble des pays de l'UE selon leurs procédures constitutionnelles respectives* »¹³⁰. Recourir à l'accord international a donc permis de mettre en œuvre le MES et de solutionner une crise qui ne pouvait attendre. A ce sujet, MARTUCCI estime au sujet de la crise de 2008 que « *le marché n'attend pas*¹³¹ ». Partant, nous pouvons affirmer que *la crise climatique n'attend pas* non plus et que la solution utilisée pour la crise de dettes souveraines pourrait représenter une solution tout à fait adaptée et avantageuse.

De plus, dans une logique similaire, aboutir à un accord à l'unanimité dans une Union à 27 s'avère complexe et chronophage. Au contraire, un accord satellite au droit de l'UE permet d'esquiver les désaccords politiques et une prise de décision entre États sur la même longueur d'onde politique. Il permet de s'adapter aux différentes « *volontés étatiques* »¹³² tout en avançant et en respectant le rythme de chacun¹³³. La deuxième motivation à faire usage d'un traité international est donc celle du pragmatisme. Le processus permettra de ne pas délaissier un projet tel que le PFC au motif que certains États membres manquent d'intérêt sur la question ou encore qu'aucun accord commun ne peut être trouvé sur le contenu du Pacte¹³⁴.

Un troisième motif expliquant le recours à la technique du traité intergouvernemental peut être dégagé mais est, a priori, propre au MES et à la situation politique et financière ayant entouré sa création. Les États membres étaient en effet méfiants vis-à-vis de l'Union européenne. Ceux-ci désirant éviter un transfert de compétences vers l'UE tout en conservant une main mise sur la gestion du mécanisme ont trouvé, en la forme de l'accord international, une solution adéquate¹³⁵. Notons, également, que les États membres à cette époque doutaient très largement de la capacité financière de l'UE qui s'avérerait nécessaire afin d'avoir un impact conséquent sur

126. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 722.

127. *Ibid.*, p. 722.

128. Article 136, §3 du TFUE.

129. Article 48, §6 du TUE.

130. EurLex, *Révision des traités*, consultable sur <https://eur-lex.europa.eu> (13 mai 2020).

131. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 722.

132. *Ibid.*, p. 724.

133. Les États membres non parties au Traité restent en effet libres de le rejoindre dans le futur : J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 279.

134. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 283.

135. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 328.

la crise des dettes publiques. L'accord intergouvernemental offre donc, en plus d'une rapidité et d'une souplesse certaine, la possibilité aux États membres de rester « maîtres » de leur décision et d'évoluer en parallèle de l'Union de façon plus libre. Dans un contexte politique où l'Union européenne et son efficacité sont souvent remises en question, l'accord international pourrait ainsi paraître alléchant aux yeux des États membres intéressés par la mise en œuvre du Pacte finance-climat.

Section 5 Les menaces

Un processus tel que l'accord intergouvernemental, bien qu'offrant de grands avantages, peut représenter également certaines menaces sur le plan du droit européen comme national. Ainsi, nous analyserons, dans cette partie du travail, les six conséquences majeures que pourrait entraîner le Pacte finance-climat en tant que traité intergouvernemental. En outre, nous tenterons d'envisager des solutions et techniques juridiques afin d'atténuer, voire annihiler, ces menaces.

§ 1^e L'équilibre institutionnel de l'UE

En premier lieu, il est à rappeler que l'accord intergouvernemental n'est pas totalement extérieur à l'Union. Celui-ci, lié à l'Union en visant notamment l'accomplissement de ses objectifs, va inévitablement venir « compléter l'acquis communautaire européen¹³⁶ » et par extension, influencer l'ordre juridique européen. La menace s'affiche donc clairement car un accord intergouvernemental n'étant pas un processus prévu et réglé par le droit de l'Union, celui-ci favorise le risque que des garanties propres à l'UE soient contournées¹³⁷. Il est ainsi capital de veiller à une bonne « articulation des systèmes¹³⁸ », spécifiquement lorsqu'un traité international désire confier des missions aux institutions de l'Union.

Plus haut, nous avons mis en avant les deux conditions à remplir par les États membres lorsqu'ils désirent faire recours à un accord intergouvernemental. Cependant, il faut également faire état de l'obligation de coopération loyale, reprise à l'article 4, paragraphe 3 du TUE, qui s'impose aux États membres « même lorsqu'ils agissent en qualité de partie contractante à un accord international¹³⁹ ». Au sein du Pacte finance-climat, les États membres, soumis au respect de l'article 4, paragraphe 3 permettraient, de par leur « truchement¹⁴⁰ », de garantir « la compatibilité des dispositions¹⁴¹ » du Pacte avec le droit européen. Afin d'assurer cette garantie et de façon semblable à ce qui a été prévu par le Traité MES, une disposition assurant le respect de l'article 4 susmentionné au sein du Traité instituant le Pacte finance-climat paraît recommandée et permettra d'anéantir le risque de « mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union¹⁴² » :

« Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3,

136. *Ibid.*, p. 334.

137. Garanties notamment juridictionnelles et démocratiques : *ibid.*, p. 336.

138. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 728.

139. *Ibid.*, p. 725.

140. *Ibid.*, p. 725.

141. *Ibid.*, p. 725.

142. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, point 151 ; *ibid.*, p. 725.

du *Traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé*¹⁴³ »

En outre, une partie de la doctrine regrette, dans le cadre de l'arrêt *Pringle*, qu'une troisième exigence n'ait pas été avancée par la Cour, à savoir celle du « *respect du principe de l'équilibre institutionnel*¹⁴⁴ ». Selon cette dernière, découlerait de cette condition, l'obligation pour la CJUE de veiller au respect du principe en examinant les tâches attribuées aux institutions européennes, et ce, que l'accord intergouvernemental y ait recours ou pas¹⁴⁵. Dès lors, cela impliquerait, pour le Traité instituant le Pacte finance-climat, d'assurer le respect des prérogatives de tous les organes de l'Union même s'il n'y recourt pas¹⁴⁶ en n'attribuant pas, par exemple, certaines tâches à la Commission, au Parlement ou encore à une institution créée pour l'occasion, qui sont, en principe dévolues à une autre institution. Notons que cette obligation n'a jamais été reprise par la CJUE dans son arrêt *Pringle* ou dans sa jurisprudence de façon générale. Toutefois, dans l'optique d'une construction juridique du Pacte la plus efficace possible, le respect de ce principe ne paraît pas vide de sens.

§ 2^e L'unité du droit de l'Union européenne

La seconde menace que peut représenter l'accord intergouvernemental est une influence négative sur l'unité du droit de l'Union et par prolongement, un impact sur la lisibilité de ce même droit¹⁴⁷.

Tout d'abord, un impact sur l'unité du droit européen. A ce sujet, le MES constitue une fois encore un exemple éclairant. Établi en tant que traité international, il évolue depuis l'année 2012 en dehors du droit de l'Union et de son ordre juridique. Certains craignent dès lors qu'il entache l'unité du droit de l'Union à long terme notamment en « *grapill[ant] les responsabilités exercées par le Conseil dans l'ordre juridique de l'Union*¹⁴⁸ » ou en « *concurrenc[ant] les missions de la Commission*¹⁴⁹ ». Cette crainte légitime pourrait s'appliquer au Pacte finance-climat. En instituant une taxe carbone et en confiant la gestion du FECB à un Conseil exécutif externe, il risquerait, par exemple, de concurrencer les missions qui pourraient être attribuées à la Commission dans le cadre du *Green Deal*¹⁵⁰. Un tel dédoublement des mesures et des compétences prises sur base de l'article 191 du TFUE engendrerait inévitablement une fracture de la cohésion législative européenne. Cela nous amène au deuxième pan de la menace, celui du manque de lisibilité du droit de l'Union européenne, conséquence inévitable en cas de prolongement de l'acquis communautaire via la conclusion d'un accord intergouvernemental¹⁵¹. Au sujet du Traité MES, du TSCG et plus généralement de tout accord intergouvernemental, MARTUCCI regrette, d'ailleurs, que « *ces ingérences extra-systémiques nuisent à la cohérence*

143. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020), article 13, §1.

144. F., FABBRINI, *A Principle in need of Renewal ? The Euro-Crisis and the Principle of Institutional Balance*, Moncalieri, Centro Studi sul Federalismo, 2016, p. 300 ; L., FROMONT, *op. cit.*, p. 336.

145. *Idem*, L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit, p. 336.

146. *Ibid.*, p. 339.

147. M., EL BERHOUMI et al., « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *Le Journal des tribunaux*, 2017, n° 6699, p. 567.

148. L., FROMONT, *op. cit.*, pp. 293-295.

149. *Ibid.*, pp. 293-295.

150. Notamment l'atteinte des objectifs environnementaux et la gestion des investissements durables.

151. Ici, au sujet du MES mais cela est transposable au PFC. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 567.

*normative qui est censée fonder tout ordre juridique*¹⁵² ».

Comment, dès lors, passer outre ces menaces qui semblent intrinsèques à tout traité intergouvernemental ? Il est nécessaire d'envisager la problématique de façon plus globale. En effet, nous évoquions, plus haut, un avantage indéniable propre au traité international, à savoir celui de la rapidité et de l'efficacité en cas de crise trop urgente. Nous pouvons compléter cette observation avec une autre réflexion de MARTUCCI : « *Toutefois, dans des situations exceptionnelles, on admet que la cohérence puisse céder à la nécessité. Or, nul ne contestera que les crises financières et de dettes souveraines ont constitué pour l'Union un défi existentiel qui ne pouvait être affronté sans s'affranchir de la méthode communautaire.* »¹⁵³ ». En transposant cette réflexion au Pacte finance-climat, qui répond à un défi climatique au moins aussi existentiel que celui de la crise des dettes souveraines, il apparaît dès lors que la nécessité de répondre à la crise écologique et climatique puisse justifier le recours à un processus externe au droit de l'Union. Ainsi, loin d'offrir une solution au manque d'unité et de lisibilité du droit de l'Union, notre réflexion permet néanmoins de justifier une telle pratique en la replaçant dans un contexte plus global que celui de la cohérence normative européenne. En outre, il faut mentionner une piste de solution qui permettrait, cette fois, d'annihiler la menace. Il s'agit de l'intégration juridique du traité dans l'ordre juridique européen. Cette procédure peut être prévue dès l'entrée en vigueur du traité à l'image de l'article 16 du TSCG, prévoyant une intégration endéans les cinq ans à partir de l'année 2013¹⁵⁴. Cette méthode n'a, en revanche, pas été reprise par le MES. Concernant la Traité instituant le Pacte finance-climat, il est donc possible de prévoir une méthode d'intégration dans le droit de l'Union via une disposition :

« *Dans un délai de [cinq] ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au Traité sur l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne.* »¹⁵⁵ »

Une telle pratique offre donc l'avantage de supprimer, à plus ou moins court terme, la menace que représente l'accord intergouvernemental sur l'unité du droit de l'Union et de ne plus envisager le recours aux méthodes du droit international public comme faisant régresser le droit européen, mais plutôt comme un « *arrangement temporaire* »¹⁵⁶ permettant une réponse rapide à une crise urgente. En sus, si le Pacte finance-climat venait à être intégré dans l'Union, il offrirait une action complémentaire et non plus concurrente à celle de la Commission et de son *Green Deal*.

§ 3^e Le déséquilibre de l'égalité entre États membres

Nous aborderons, ici, deux points. Le premier concerne les modalités d'entrée en vigueur et de vote propres au mécanisme de l'accord intergouvernemental. Le second concerne un effet déjà existant au sein de l'UE et découle de la création de la zone euro. Il s'agit du phénomène de différenciation.

152. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 731.

153. *Ibid.*, p. 731.

154. *Ibid.*, p. 731.

155. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020), article 14.

156. F., MARTUCCI, *op. cit.*, p. 731.

Tout d'abord, la façon dont sont prévues les modalités de vote et d'entrée en vigueur du Traité peut entraîner un risque de « *surreprésentation des intérêts gouvernementaux*¹⁵⁷ » favorisant les États membres économiquement et politiquement plus forts et bafouant ainsi le principe d'égalité entre les États membres propre à l'Union¹⁵⁸. En effet, les traités européens prévoient différents principes constitutionnels permettant d'assurer une égalité entre « petits » et « grands » États européens. Il s'agit notamment du principe de pondération des voix et du système de vote à majorité qualifiée empêchant les États membres les plus importants de bénéficier d'un pouvoir de blocage s'apparentant à un droit de veto¹⁵⁹. Cela concerne également les modalités d'entrée en vigueur des traités européens. L'inconvénient de l'accord intergouvernemental est ainsi, qu'en évoluant en-dehors du champ normatif de l'UE, rien ne force les États membres à prévoir des modalités garantissant l'égalité entre tous les participants. C'est d'ailleurs un phénomène observable dans le Traité instituant le MES¹⁶⁰.

En ce qui concerne, tout d'abord, les modalités de vote, il est nécessaire de les adapter afin de ne pas défavoriser certains États membres plus faibles. En effet, pour ce qui est de la BECB, l'organe décisionnel du Pacte finance-climat sera amené à prendre des décisions capitales telles que l'accord de prêts, l'admission et l'expulsion d'États ou encore l'augmentation du capital de la BECB¹⁶¹. Ces décisions importantes doivent être prises de façon à respecter l'esprit des traités fondateurs de l'UE. Ainsi, il serait regrettable de prévoir une prise de décision à la majorité qualifiée dans le cas où le nombre de voix accordé à chaque membre dépend des parts qu'il possède au sein du capital de la BECB. Dans une telle hypothèse, les États membres représentant la majorité des voix bénéficieraient d'une capacité de blocage tandis que les plus petits États se verraient imposer des décisions sans que leur avis ne soit pris en compte. Il serait, dès lors, préférable de prévoir des votes à l'unanimité au sein de l'organe décisionnel, au moins concernant les actions majeures de la Banque. Bien entendu, cette réflexion se justifie dans le cas où les membres disposeraient d'un nombre de voix proportionnel à leur participation au capital et non pas dans un modèle où chaque membre représenterait une voix. En outre, il est capital d'assurer la représentation de chaque État membre au sein de l'Assemblée¹⁶². Précisons également que le problème de « *surreprésentation des intérêts gouvernementaux*¹⁶³ » des États les plus économiquement puissants peut être atténué d'une autre manière que via un processus de vote à l'unanimité. Le problème tirant son origine du nombre de voix accordé à chaque membre selon son investissement, il est possible de prévoir une clef de souscription plus équitable. Nous recommandons, ainsi, d'éviter le choix du « modèle MES », ayant sélectionné une clef de souscription basée sur celle des Banques centrales nationales. Un système plus juste pourrait s'inspirer de la gouvernance de la BCE prévoyant une souscription selon le PIB et la population de chaque État participant. Une autre possibilité est de prévoir un seuil maximal de parts que peut posséder chaque État¹⁶⁴. Peu importe la technique choisie, le but est donc bien d'éviter une clé de souscription injuste permettant aux États membres puissants d'investir de façon démesurée et, par conséquent, de jouir d'un pouvoir de décision exacerbé et en total

157. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 298.

158. Article 4, §2 du TUE.

159. P., MAGNETTE et K., NICOLAÏDIS, *Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre*, Groupement d'études et de recherches - Notre Europe, 2003, p. 7.

160. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 420.

161. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (5 mai 2020), article 19.

162. Nous nous inspirons ici de l'exemple du MES et des critiques pouvant être émises à son sujet : L., FROMONT, *op. cit.*, pp. 420-429.

163. *Ibid.*, p. 420.

164. Réflexion tirée de : *ibid.*, pp. 420-429.

désaccord avec les principes européens.

Pour ce qui est des modalités d'entrée en vigueur du Pacte, le Traité instituant le MES nous offre plusieurs enseignements. Ce dernier a, en effet, fait le choix d'une entrée en vigueur basée, une fois encore, sur les souscriptions des États membres au capital du Fonds¹⁶⁵. Cependant, un tel choix s'oppose au droit de l'Union prévoyant une décision unanime dans le cadre de la procédure de révision des traités¹⁶⁶. « *L'abandon de l'unanimité comme condition d'entrée en vigueur d'un traité satellite au droit de l'Union s'écartere en soi du principe d'égalité entre États*¹⁶⁷ ». Dès lors, afin de respecter l'esprit de l'article 48 susmentionné et celui du principe de droit international « *Pacta sunt servanda* »¹⁶⁸, une voie s'offre au Pacte finance-climat : celle de prévoir une entrée en vigueur dépendante de la ratification de tous les États membres. Toujours dans l'optique de ne pas surreprésenter les États les plus puissants, il serait regrettable d'envisager d'autres modalités favorisant les États membres possédant une majorité des actions au sein du capital de la BECB. Cela engendrerait de plus, un blocage des « petits » États et de leurs décisions constitutionnelles concernant le Pacte¹⁶⁹.

Ensuite, bien que rendue possible par le Traité d'Amsterdam, la différenciation qui s'applique entre les différents États membres n'est pas non plus à sous-estimer. Celle-ci est, à l'origine, en lien avec la création de la zone euro et le mécanisme de coopération renforcée prévu par le droit de l'Union. Elle a pour effet de créer, au sein même de l'UE, deux ensembles d'États membres évoluant à des rythmes différents. Concrètement, les États membres - de la zone euro principalement - évolueraient et légiféreraient entre eux au moyen de la coopération renforcée et formeraient, par conséquent, un noyau dur. Ce noyau serait, par la suite, difficile à rejoindre par les autres États membres, n'ayant, à l'origine, pas désiré s'intégrer à la coopération pour diverses raisons. Ce type de pratique accentuerait dès lors la différenciation et engendrerait une sorte d'Europe à deux vitesses peu souhaitable¹⁷⁰. Précisons que, bien que la coopération renforcée s'illustre comme la « voie royale » menant à la différenciation européenne, l'accord intergouvernemental représente la seconde voie possible. Ainsi, dans une matière telle que celle que le Pacte finance-climat a pour ambition de régler, un effet de différenciation morcelant l'Union est indéniablement indésirable.

Toutefois, la Déclaration de Rome « *reconnaît la possibilité pour certains États d'avancer plus rapidement dans le respect des traités en utilisant la coopération renforcée et propose qu'en cas d'impossibilité d'accord entre les membres, il soit naturellement fait appel à la coopération renforcée*¹⁷¹ ». En outre, il faut souligner que les points de vue au sujet de la différenciation divergent. Le président français, Emmanuel Macron, déclarait d'ailleurs que « *[l']Europe des Vingt-huit ne peut fonctionner comme l'Europe des Six et notre projet, l'avenir de nos peuples ne peut consister à rechercher le plus grand dénominateur commun. C'est en articulant constamment l'ambition motrice de quelques-uns et le respect du rythme de chacun que nous créerons*

165. Article 48, §1 du MES : 90 pour cent des souscriptions.

166. Article 48 du TUE.

167. L., FROMONT, *op. cit.*, p. 422.

168. C., GINTER et R., NARITS, « The Perspective of a Small State to the Democratic Deficiency of the ESM », *Review of Central and East European Law*, 2013, p. 58 : « *The pacta sunt servanda principle dictates that a small group of EU Member States should not be able to amend the founding treaties [...] achieving unanimity. This is why an agreement achieved among all the Member States cannot be amended - de facto or de jure - by some.* ».

169. L., FROMONT, *op. cit.*, pp. 422-427.

170. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

171. *Ibid.*, p. 8.

*le désir d'avancer et que l'Europe progressera au bénéfice de tous*¹⁷². » Selon lui, tout ce qui ne touche pas aux valeurs européennes et au marché unique peut faire l'objet d'une différenciation¹⁷³. Il fait ainsi un choix pragmatique dans le but de faire évoluer l'Union.

Selon nous, il n'y a ainsi pas de réelle limite pour le Pacte finance-climat à faire appel à l'accord intergouvernemental. En effet, le pragmatisme forcé par l'urgence climatique justifie ce type de mécanisme. Cependant, il ne faut pas ignorer le fait qu'un accord intergouvernemental représente peut-être un plus grand risque de différenciation négative que la coopération renforcée. En effet, cette dernière prévoit, au contraire du traité international, que les États membres non participants puissent prendre part aux délibérations¹⁷⁴, favorisant ainsi leur intégration future. Afin d'atténuer la menace de différenciation en cas d'accord intergouvernemental et de n'en retirer que les effets bénéfiques, il est nécessaire de veiller à différents détails dans la mise en œuvre du Traité instituant le Pacte finance-climat. Veiller tout d'abord à ne pas définir de critères d'intégration trop stricts envers les États membres non participants. Veiller, éventuellement, à prévoir des mécanismes favorisant leur intégration, à l'image de ce qui est prévu en cas de coopération renforcée. Veiller, enfin, à ne pas privilégier uniquement la création d'institutions et de règles intergouvernementales propres qui auraient pour effet, comme cela peut être le cas au sein de la zone euro¹⁷⁵, d'accentuer la difficulté d'intégration. Nous ne pourrions, en effet, que déplorer une Europe à deux vitesses vis-à-vis du Pacte ou de la problématique climatique en général.

§ 4^e Le respect des droits fondamentaux de l'UE

L'accord intergouvernemental peut également menacer le respect et la bonne implication des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur un tel traité n'est pas certaine¹⁷⁶. Sur ce point, la CJUE a rendu un arrêt intéressant au sujet du TSCG :

*« Par ailleurs, il y a lieu de souligner que, si les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union dans le cadre du traité MES, de sorte que la Charte ne s'adresse pas à eux dans ce cadre [...], en revanche, la Charte s'adresse aux institutions de l'Union, y compris [...] lorsque celles-ci agissent en-dehors du cadre juridique de l'Union. »*¹⁷⁷.

La Cour reconnaît ainsi l'application de la Charte sur les actions des institutions européennes lorsque celles-ci se sont vues confier des tâches dans le cadre d'un accord intergouvernemental. En revanche, il n'est pas certain que cette dernière soit d'application *« aux États membres agissant dans le cadre de cet accord international »*¹⁷⁸. En effet, la Charte dispose, en son article 51, paragraphe 1, ce qui suit :

172. E. Macron, Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 septembre 2017, consultable sur <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe> (25 mai 2020).

173. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 8.

174. Article 20, §3 du TUE.

175. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 279.

176. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 567.

177. Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a. contre Commission européenne et Banque centrale européenne*, C-8/15 à C-10/15, ECLI :EU :C :2016 :701., point 67.

178. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 567.

« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union¹⁷⁹ ».

Or, nous avons précisé plusieurs fois que, bien qu'un lien indéniable soit présent l'accord intergouvernemental et l'Union, celui-ci évolue en dehors de son cadre normatif. En outre, la Cour, dans son arrêt *Pringle* a également déduit que « l'institution du MES en dehors de l'ordre juridique de l'Union risque d'avoir pour effet de faire échapper le MES au champ d'application de la Charte¹⁸⁰ ».

Il en résulte que le Pacte finance-climat en tant qu'accord intergouvernemental, au même titre que le MES ou encore le TSCG, implique que les États membres ne seront pas soumis au respect de ladite Charte¹⁸¹. Il pourrait, dès lors, représenter une menace pour les citoyens européens qui ne pourraient exiger le respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre du Pacte ni dénoncer un tel mépris auprès des juridictions européennes.

Nous concluons cette partie en précisant qu'une fois encore, ce problème soulève, pour le Pacte finance-climat, la nécessité de trouver un équilibre entre impératifs climatiques, pragmatisme politique et cohérence juridique¹⁸².

§ 5^e Le respect des droits fondamentaux nationaux

Il faut également se questionner sur les conséquences d'un accord international sur les garanties constitutionnelles nationales. A cet égard, nous pouvons nous interroger sur l'application de l'article 168 de la Constitution belge¹⁸³ ». Cet article prévoit ce qui suit :

« Dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui sont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature¹⁸⁴. »

Cette procédure est prévue en cas de révision des traités fondateurs européens ou de conclusion de nouveaux traités par les États membres. La question se pose dès lors de savoir si ce mécanisme constitutionnel peut s'exercer lorsqu'un accord intergouvernemental est conclu. L'absence de contrôle a été critiquée au sujet du TSCG. Ainsi, dans le cadre du Pacte finance-climat et afin d'éviter des conséquences indésirables sur le droit constitutionnel belge, il est souhaitable de suivre les travaux parlementaires de l'article 168 de la Constitution énonçant que « l'esprit de l'article implique qu'on l'applique également à d'autres traités présentant les mêmes caractéristiques que les traités européens¹⁸⁵ ». En effet, bien que la Cour constitutionnelle ne se soit jamais prononcée sur le sort à réserver aux accords intergouvernementaux, nous avons tenté tout au long de ce travail de démontrer la connexité entre ceux-ci et les processus

179. Article 51, §1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

180. Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *op. cit.*, point 178.

181. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 567.

182. F., FINES, « L'atteinte aux droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro ? », in R. Tinière et C. Vial (dir.), *Protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 195-211.

183. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 568.

184. Article 168 de la Constitution belge.

185. Doc. parl., Sénat, sess. extraord. 1991-1992, no 100/16/2, p. 16.

émanant de l'ordre juridique européen. Ainsi, nous terminerons par cette réflexion : « *peut-on sérieusement soutenir qu'un traité dédoublant et complétant le droit de l'Union ne partage pas avec lui des caractéristiques communes*¹⁸⁶ ? »

§ 6^e Le marché intérieur et les distorsions de concurrence

La dernière menace que nous examinerons dans cette partie est en lien avec la liberté d'entreprise¹⁸⁷ évoquée plus haut et est, selon nous, un des risques les plus conséquents de l'accord intergouvernemental. Il concerne plus particulièrement la liberté d'établissement et de prestation de service¹⁸⁸, principes fondamentaux de l'Union découlant de la création du marché intérieur¹⁸⁹ européen et des libertés de circulation¹⁹⁰.

Pour en saisir sa nature, il est nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre concrète du Pacte sous la forme d'un accord intergouvernemental. Le Pacte a pour objectif de mettre en place une taxe sur les émissions de carbone des grandes entreprises européennes. Néanmoins, le choix d'un accord intergouvernemental, aussi logique et cohérent soit-il, permet aux États membres de l'UE de ne pas rejoindre le projet et ce, pour diverses raisons. Dès lors, les conséquences pourraient être de retrouver, au sein de l'Union, des États membres parties au Pacte finance-climat et à l'*Union pour le climat et la biodiversité* appliquant les mesures fiscales en question, et également, des États membres de l'UE non parties au Pacte et, par conséquent, n'appliquant pas de taxe carbone sur le chiffre d'affaires de ses entreprises nationales. Le risque s'affiche donc clairement : l'UE pourrait connaître des pratiques fiscales disparates sur son territoire¹⁹¹, engendrant une concurrence fiscale interétatique - ou distorsion de concurrence - ainsi que des risques de délocalisation.

En outre, un tel manque d'harmonie au niveau européen peut générer des fiscalités nationales discriminatoires¹⁹² et entacher le marché intérieur en créant des restrictions sur celui-ci. Dans notre cas, il s'agirait de restrictions indirectes, définies comme des « *pratiques nationales apparemment neutres ayant pour effet de décourager, de créer des désavantages ou encore des inconvénients dans le chef des autres États membres* »¹⁹³. En sus, dans ses arrêts, la CJUE utilise le critère d'*effet équivalent* et interprète la notion de restriction de manière extensive. Ainsi, une mesure - dans notre cas, fiscale - aura aussi un effet équivalent lorsque celle-ci gênera ou rendra moins attrayant les activités d'un prestataire établi dans un autre État membre ou encore les biens et produits d'un État membre différent. Dès lors, sont visées, toutes les mesures, applicables indistinctement à des opérateurs ou à d'autres États membres, qui affectent l'accès au marché, le commerce intra-communautaire¹⁹⁴. Cela pourrait se produire dans l'hypothèse d'une délocalisation d'entreprises vers des États membres possédant un régime fiscal plus avantageux. Dans pareille hypothèse, outre la problématique de la « fuite de carbone »

186. M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 568.

187. Article 16 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

188. Articles 49-55 et 56-62 du TFUE.

189. Article 26 du TFUE.

190. Article 3, §3 du TUE ; P., NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017.

191. Pratiques qu'elle tente, en outre, de réduire peu à peu avec l'ACCIS et la taxe GAFAM : Toute l'Europe, *La fiscalité dans l'Union européenne*, consultable sur <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-fiscalite-dans-l-union-europeenne.html> (22 mai 2020).

192. S., RODRIGUES, « Chronique de jurisprudence de l'Union européenne : marché intérieur - marchandises, services et capitaux », *Cahiers de droit européen*, 2015, n° 2, pp. 722-724.

193. *Ibid.*, pp. 722-724.

194. P., NIHOUL, *op. cit.*

ne faisant que déplacer le problème, l'on assisterait à des distorsions de concurrence entre entreprise domiciliée dans un État membre du Pacte et soumise à la taxe carbone et entreprise domiciliée dans un État tiers, pratiquant ses activités au sein de l'*Union pour le climat* sans être assujettie à la taxe carbone.

Il est ainsi évident que l'accord intergouvernemental, au même titre que la coopération renforcée, représente une menace pour le marché intérieur qui pourrait être évitée en privilégiant le choix du règlement européen¹⁹⁵. Certaines pistes sont, cependant, envisageables pour atténuer ou annihiler la menace :

- Il peut être envisagé de créer, en sus de la taxe carbone, une taxe verte aux frontières de l'Union européenne.

- Il est possible de moduler l'assiette ou le taux de la taxe pour diminuer son impact.

- Enfin, l'exemple suédois, où la taxe carbone est déjà une réalité, constitue un modèle éclairant, dont il faut s'inspirer.

Nous analyserons ces diverses possibilités plus loin dans ce travail¹⁹⁶.

195. Article 113 du TFUE.

196. Voy. le chapitre sur la taxe carbone.

Chapitre 4

Conclusion de la partie 3

Au terme de cette analyse, plusieurs conclusions peuvent être tirées.

Tout d'abord, la voie du processus décisionnel prévu par le droit de l'Union ne semble pas être un choix concevable. Les procédures législatives, soit, ne permettent pas la mise en place de mesures fiscales, soit exigent une unanimité qu'il est déraisonnable de penser pouvoir atteindre. De cette réflexion émanent ainsi deux choix plus rationnels et certainement plus efficaces, la coopération renforcée et l'accord intergouvernemental. En ce qui concerne la coopération renforcée, Jean-Victor LOUIS estime d'ailleurs que, bien que sa mise en application soit plutôt de l'ordre de l'exceptionnel, celle-ci est un mécanisme adapté « *pour le règlement de questions fort spécifiques*¹⁹⁷ » telles que les matières fiscales dans lesquelles l'Union s'efforce de légiférer.

Cependant, ces deux mécanismes sortent des « clous » européens et sont, pour cette raison, sujets à de nombreuses interrogations. Tous les deux validés par la Cour de justice de l'Union européenne¹⁹⁸, ils représentent néanmoins certains risques pour celle-ci, en ce qui concerne son système normatif, sa cohérence institutionnelle et son unité. Le risque de différenciation sera le plus difficile à dépasser. En effet, tant la coopération renforcée que l'accord intergouvernemental impliquent le fait de créer une *Union pour le climat et la biodiversité* intégrant uniquement les États membres désirant s'investir dans le Pacte finance-climat. Ainsi, à l'aune du phénomène ayant découlé de la création de la zone euro, cela aura pour conséquence de créer une Europe à deux vitesses évoluant à des degrés et rythmes différents. Tout l'enjeu sera alors de veiller à ne pas créer une *Union* aux barrières infranchissables ultérieurement par les États non participants.

Ensuite, bien qu'il soit souvent estimé que l'accord intergouvernemental doive intervenir en dernier recours et qu'il est, par conséquent, préférable d'« *utiliser les voies de différenciation prévues par les traités*¹⁹⁹ », l'analyse que nous venons d'effectuer nous mène à le privilégier dans le cas du Pacte finance-climat. Ce choix s'explique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, rien dans les traités ne pousse à croire que la possibilité d'établir une coopération renforcée écarte celle de l'accord intergouvernemental²⁰⁰. Ensuite, il faut admettre que ce dernier présente des risques d'hégémonie²⁰¹ et de discordance normative et institutionnelle européennes pouvant mener à une baisse de la légitimité de l'Union et également du Pacte lui-même. Cependant,

197. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 280.

198. A travers son arrêt *Pringle* et l'arrêt de la Cour du 30 avril 2014, *Royaume-Uni contre Conseil*, C-209/13, EU :C :2014 :283.

199. J.-P., JACQUÉ, *op. cit.*, p. 9.

200. J.-V., LOUIS, *op. cit.*, p. 279.

201. Voy. la section sur le déséquilibre de l'égalité entre États membres.

ce travail s'est efforcé de faire apparaître les voies à suivre dans le but d'éviter ou d'atténuer ces menaces. En outre, notre réflexion nous amène à penser qu'il est ici question de trouver un équilibre en effectuant une balance des intérêts. En effet, tout comme cela a été le cas pour le MES, le choix d'un accord intergouvernemental pourrait résulter d'un pragmatisme politique et économique²⁰². Il est évident qu'atteindre la conclusion d'un accord européen, et ce, même si celui-ci ne concerne que neuf États membres, soit une vision quelque peu illusoire à ce jour en matière fiscale²⁰³. En outre, il est permis actuellement, et d'autant plus à la suite de la crise sanitaire mondiale que nous connaissons, de douter de la capacité et même de la volonté de l'Union à investir financièrement dans le domaine environnemental.

Pour conclure, l'accord intergouvernemental n'apparaît pas comme une solution miracle mais s'affiche toutefois comme une voie réaliste et efficace pour répondre aux enjeux climatiques européens à condition que celui-ci soit construit de manière à éviter les pièges et les risques qui lui feraient alors perdre toute la force que l'on désire lui attribuer.

202. Tout comme cela a été le cas pour le MES : L., FROMONT, *op. cit.*

203. Comme exemple, voyez le sort réservé à l'*ACCIS* ou à la taxe GAFAM.

Troisième partie

Sources de financement : vers une économie bas-carbone

Dans cette partie, nous analyserons les sources envisageables afin de financer le FECB. A ce titre, deux instruments destinés à réduire l’empreinte carbone des États et plus généralement de l’Union européenne semblent intéressants.

Le premier chapitre sera consacré à la présentation du système en vigueur actuellement au sein de l’Union : le *Système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre de l’UE*. Il est d’autant plus pertinent de procéder à son analyse qu’il n’est, a priori, pas voué à disparaître mais plutôt à être étendu²⁰⁴. Ainsi, s’il voit le jour, le Pacte finance-climat sera ainsi très certainement amené à coexister avec ce mécanisme.

Ensuite, nous examinerons plus en profondeur le projet d’instauration d’une taxe carbone sur les sociétés européennes par le Pacte finance-climat. En effet, cette piste semblant être privilégiée par ce dernier, il est nécessaire de s’interroger sur ses atouts, ses inconvénients et sur les possibilités de mises en œuvre à favoriser.

204. Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019, point 2.; Europa, *Système d’échange de quotas d’émission de l’UE*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets (22 mai 2020).

Chapitre 1

Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne

Le SEQE-UE a vu le jour en 2005 via la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne²⁰⁵ et s'applique aujourd'hui à l'ensemble des États membres ainsi qu'à l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein²⁰⁶. En poursuivant les objectifs climatiques et environnementaux de l'Union, il permet aux autorités publiques de déterminer un « plafond de pollution » voué à diminuer au fur et à mesure. Sur base de ce plafond, les entreprises soumises au SEQE achètent par enchères ou reçoivent²⁰⁷ des quotas d'émission. Selon leurs besoins, ces dernières pourront revendre ou acquérir des quotas sur le marché laissant ainsi le prix du quota être déterminé par un système boursier soumis à l'offre et la demande.

Ce système poursuit bien sûr un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il avait été préféré à la taxe sur le carbone lors de la signature du Protocole de Kyoto notamment sous la pression des États-Unis privilégiant un système de marché à l'introduction d'une nouvelle taxe²⁰⁸. En outre, ce système permettait à l'Union d'esquiver la règle de l'unanimité en matière fiscale et de profiter d'un système d'approbation à majorité qualifiée.

A ce jour, le SEQE ne couvre pas l'ensemble des secteurs émettant des gaz à effet de serre. En effet, seuls les secteurs en lien avec l'aviation commerciale, la combustion, la production de métal, de ciment, de verres ou de papier sont concernés²⁰⁹. En outre, certaines installations de petite taille sont exonérées²¹⁰. Il est ainsi évident que l'assiette d'une taxe carbone au niveau européen pourra être bien plus large et ainsi plus efficace que celle du SEQE. Par ailleurs, cette dernière présente d'autres avantages face au SEQE que nous analyserons plus loin dans ce mémoire.

205. Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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, *op. cit.*

206. Europa, *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets. (22 mai 2020).

207. Cela peut varier en fonction des secteurs mais l'attribution de quotas s'amenuise d'année en année : Europa, *Free allocation*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances. (22 mai 2020).

208. J., BUEB, « Marché de quotas d'émission négociables ou taxe carbone ? Un enjeu en termes d'efficacité », *La note de conventions : réguler la mondialisation*, 2014, n° 13, p. 6.

209. Environ 45 pour cent des émissions sont concernées : M., EL BERHOUMI et al., *op. cit.*, p. 4.

210. Europa, *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets. (22 mai 2020).

Cependant, les effets du SEQE apparaissent comme insuffisants. De par son assiette réduite, il n'impacte pas assez largement les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'Union. En outre, les recettes qu'il génère annuellement se révèlent comme trop modestes face aux sommes estimées nécessaires par la Cour des comptes²¹¹.

Précisons, toutefois, que le SEQE est sujet à révision à court terme²¹² et que la Commission examine actuellement la possibilité d'une extension de son assiette notamment en y incluant le secteur maritime. Si cela paraît encourageant, l'analyse qui suit nous pousse à privilégier une combinaison du SEQE-UE avec une taxe carbone européenne.

211. La Cour des comptes estime, en effet, qu'une somme de 1 115 milliards d'euros annuels serait nécessaire durant la période s'étalant entre 2021-2030 afin de faire face au réchauffement climatique et d'enclencher une transition efficace : voy. le rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne (2017), para. 132, consultable sur www.publications.europa.eu/webpub/eca/lr-energy-and-climate.

212. Notamment via une réduction des quotas disponibles sur le marché : Europa, *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets. (22 mai 2020).

Chapitre 2

Taxe carbone

La taxe sur les émissions de gaz à effet de serre²¹³ des entreprises européennes paraît être la solution privilégiée parmi d'autres possibilités par les instigateurs du Pacte finance-climat²¹⁴. Il est dès lors intéressant de se pencher sur les raisons de ce choix. En outre, la mise en place d'un tel impôt soulève différentes questions auxquelles nous tenterons d'apporter une réponse grâce à l'expérience des États nordiques, pionniers en la matière. Enfin, nous tenterons d'envisager des pistes permettant d'esquiver une menace déjà évoquée plus haut, les distorsions de concurrence et le risque de délocalisation des entreprises.

Section 1 Notion

La fiscalité environnementale, dont est issue la taxe carbone, est un outil économique²¹⁵ représentant l'ensemble « *des taxes et impôt ayant pour objectif d'inciter les agents à adopter des comportements plus respectueux de l'environnement*²¹⁶ ». Elle incite ainsi les « pollueurs » à réduire leur impact et également à investir dans le domaine environnemental²¹⁷. Pour autant, cette fiscalité n'a pas pour ambition première de financer des politiques publiques environnementales et climatiques²¹⁸. Dans le cadre du Pacte finance-climat, la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre est toutefois envisagée comme un outil débouchant sur deux effets : une réduction des émissions de gaz carbonique des entreprises et le financement d'un fonds - le FECB - alimentant des « *investissements vers une économie à haute efficacité énergétique et sobre en carbone tout en protégeant la biodiversité dans les États membres de l'Union européenne et dans les pays partenaires d'Afrique et de l'Union pour la Méditerranée*²¹⁹ ».

En la matière, bien que la fiscalité environnementale soit très peu développée dans les pays industrialisés²²⁰, certains États, principalement nordiques, représentent un exemple inspirant.

213. Le Pacte se réfère à la définition de gaz reprise par l'annexe II de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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.

214. Nous rappelons à ce sujet que la mise en oeuvre d'une telle taxe ne pourra se faire que par une procédure d'approbation spéciale, via une coopération renforcée ou un accord intergouvernemental.

215. J., BUEB, *op. cit.*, p. 2.

216. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, « Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience », *Les Cahiers de la Chaire Économie du Climat*, 2011, n° 9, p. 7.

217. J., BUEB, *op. cit.*, p. 2.

218. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 7.

219. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (4 mai 2020), article 2, §1. »

220. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 9.

En effet, la Suède, la Norvège, la Finlande ou encore la Suisse²²¹, appliquent une taxe carbone depuis de nombreuses années. Dès lors, nous nous aiderons des effets que ceux-ci ont connu sur leur territoire pour alimenter notre réflexion et aboutir à une taxe carbone efficace et réaliste.

§ 1^e Le choix du taux et de son évolution

Le choix du taux à appliquer sur les bénéfices des entreprises et de son évolution future est une question essentielle pour plusieurs raisons. Dans cette section, nous nous ne attarderons pas tant sur la fixation du taux exact mais plutôt sur la courbe qu'il est préférable de lui voir adopter.

Tout d'abord, le fait est que si la taxe carbone fonctionne et provoque un effet incitatif à moins polluer et à investir dans domaine environnemental, son assiette diminuera. Il peut dès lors être avantageux de prévoir une augmentation du taux dans le temps afin d'éviter une érosion de cette dernière²²². Actuellement, le projet Pacte finance-climat prévoit une fixation du taux par le *Parlement de l'Union pour le climat et la biodiversité* évoluant selon quatre catégories d'entreprises classées en fonction de leurs efforts, des technologies de production utilisées et donc de leur empreinte carbone. Nous remarquons donc très clairement l'effet incitatif poursuivi puisque chaque entreprise possède la possibilité de « monter en catégorie » d'année en année et ainsi de se voir appliquer un taux plus faible. Ainsi, selon notre réflexion, l'augmentation progressive du taux dans le temps semble indiquée.

En outre, la fixation d'un taux de démarrage bas voué à augmenter représente des avantages confirmés par plusieurs pays²²³. Dans le cas de la Suède, il apparaît que le choix d'un taux bas a été un des facteurs facilitant l'acceptation de la taxe carbone²²⁴. Cet argument est d'ailleurs pertinent pour le Pacte finance-climat ayant pour ambition d'établir un consensus et faire accepter la taxe par un maximum d'États membres. De plus, une évolution du taux est plus réaliste dans le sens où elle permettrait aux entreprises de s'adapter au fil du temps. Il paraît, en effet, déraisonnable d'exiger de celle-ci un changement radical dès l'introduction de la taxe²²⁵.

Enfin, dans le cas des pays scandinaves, nous remarquons que certains États avaient dès le début prévu cette ascension, tandis que d'autres n'avaient pas planifié d'évolution claire²²⁶. En reprenant la théorie de l'effet incitatif, l'inscription d'une telle évolution directement dans le Pacte finance-climat aurait des effets positifs sur le comportement des industries. Effectivement, privilégier la transparence augmente l'impact d'une taxe carbone²²⁷. En inscrivant l'évolution de la taxe dans un texte législatif, cela procure un sentiment de pérennité qui va alors pousser les acteurs à investir durablement dans des moyens réduisant leur émission de carbone. Cependant, une disposition trop stricte à ce sujet risque de ne pas être adaptée à la situation climatique future²²⁸. A ce sujet, Julien BUEB énonçait en 2014 que « *si une taxe doit remplacer le marché de permis, il sera nécessaire de bien évaluer son taux et de définir son profil temporel, soit sa*

221. *Idem*, Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience, pp. 12-16 ; **19**.

222. *Idem*, Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience, p. 6.

223. Nous visons ici la Finlande, la Suède et la Suisse.

224. H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *The Swedish CO2 tax - an overview*, Stockholm, Anthesis Enveco AB, 2018, p. 25.

225. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 25.

226. *Ibid.*, p. 25.

227. Certains auteurs voient cette transparence comme une possibilité d'amélioration de la taxe en Suède : H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, p. 29.

228. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 26.

*révision périodique pour prendre en compte l'amélioration des connaissances sur le changement climatique et les innovations technologiques*²²⁹ ».

Par conséquent, dans l'optique de combiner l'ensemble de ces considérations, la solution intermédiaire pour le Pacte finance-climat serait celle sélectionnée par la Suisse : un « *ajustement dynamique de la taxe*²³⁰ ». Dans le cas du Pacte, cela signifierait que le taux évoluerait selon les objectifs de réduction des émissions²³¹. Chaque année, si les objectifs ont été accomplis, le taux restera inchangé. Si, en revanche, les résultats sont décevants, le taux augmentera selon ce qui a été défini²³² dans le traité ou par l'organe de gestion de celui-ci.

§ 2^e Le choix de l'assiette

La question du choix de l'assiette soulève différents points. Nous nous attarderons ici sur sa taille et sur les exemptions possibles.

Au contraire du SEQE-UE ne s'appliquant aujourd'hui qu'à certains secteurs identifiés, la taxe carbone envisagée par le Pacte finance-climat peut concerner un ensemble d'acteurs beaucoup plus large²³³. Cela est positif car au plus l'assiette sera large, au plus la taxe sera efficace²³⁴. Au moins il existera d'exonérations, au plus le « *rapport coût-efficacité*²³⁵ » sera élevé.

Pourtant, nous constatons qu'au sein des États appliquant une telle taxe, des exemptions et même des allègements, qui visent moins à réduire l'assiette qu'à modifier le taux de la taxe, sont appliqués selon les secteurs et la « *fragilité des agents*²³⁶ ».

Concernant les types de secteurs, la Suède a, par exemple, exonéré les industries soumises au SEQE-UE dès 2011²³⁷. Nous verrons, en effet, plus loin qu'une combinaison des deux systèmes ne se révèle pas efficace²³⁸. De ce fait, il est intéressant de se pencher sur ce type d'exemptions dans la construction du Pacte finance-climat. Toujours en ce qui concerne les secteurs économiques, il est possible de prévoir des allègements au profit des milieux les plus soumis à la concurrence afin d'éviter qu'ils subissent une trop grande compétitivité et soient tentés par la délocalisation. Cette technique a également été adoptée par la Suède, qui a appliqué un taux réduit aux industries jusqu'en 2018²³⁹. Nous analyserons cette possibilité dans l'examen des menaces amenées par la taxe carbone.

Au sujet des acteurs plus fragiles, le Pacte prévoit d'ores et déjà une exemption pour les entreprises présentant un chiffre d'affaires et un nombre d'employés en-dessous d'un certain seuil. Cette exemption nous paraît essentielle dans un souci de transition juste et équitable. Il en va de même pour les ménages, qui eux, ne constituent pas une cible envisagée par le Pacte

229. J., BUEB, *op. cit.*, p. 6.

230. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 27.

231. Le Pacte pourrait se baser sur les nouveaux objectifs déterminés par la Commission dans son *Green Deal*.

232. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 27.

233. J., BUEB, *op. cit.*, p. 4.

234. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 6.

235. H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, p. 29.

236. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, pp. 16-18.

237. H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, p. 7.

238. Voy. la conclusion de la partie 4.

239. H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, pp. 15-19.

finance-climat au contraire de certains pays, tels que la Suède, qui prévoient dans ce cas une compensation fiscale afin de ne pas les fragiliser²⁴⁰.

§ 3^e Le double dividende et répartition des bénéfices

La dernière question que nous soulèverons au sujet de l'instauration de la taxe carbone est celle de la répartition des bénéfices générés par cette dernière. Au contraire de ce qui est prévu par certains pays appliquant d'ores et déjà une fiscalité environnementale, le Pacte finance-climat a pour ambition d'orienter les recettes de la taxe dans des « *investissements vers une économie à haute efficacité énergétique et sobre en carbone tout en protégeant la biodiversité dans les États membres de l'Union européenne et dans les pays partenaires d'Afrique et de l'Union pour la Méditerranée*²⁴¹ ».

Une question doit, cependant, être analysée afin de veiller au bon usage de la taxe et d'assurer son impact positif sur la transition écologique. Il s'agit de la théorie du double dividende, principe, à l'origine, économique mais qui va nous permettre de mieux cerner les effets d'une taxe carbone. Cette théorie prévoit qu'une telle taxe débouche sur deux effets. Un premier apportant un bénéfice climatique en incitant les acteurs à polluer moins tout en investissant dans le domaine. Le second menant à un bénéfice économique de par la production de travail et d'activité qu'elle enclenche²⁴². Cependant, ce deuxième effet n'est pas automatique et certaines modalités sont à prévoir pour l'assurer. En effet, il ne faut pas négliger le fait qu'une taxe carbone peut avoir une influence, d'abord, sur l'augmentation des prix des marchandises que le consommateur aura à payer et, également, sur le coût que représente l'augmentation de main d'oeuvre nécessaire aux entreprises pour investir et ainsi réduire leur empreinte. Si rien n'est fait, la taxe peut dès lors déboucher sur une chute de l'économie et un recul des entreprises face aux investissements à effectuer.

La solution pour le Pacte finance-climat peut s'inspirer du cas suédois qui procède à des réductions fiscales depuis 1991 afin de diminuer l'effet *distorsif*²⁴³ de la taxe carbone sur son économie²⁴⁴. Ainsi, dans l'optique de la création d'une taxe européenne générant de l'emploi et préservant la justice sociale, le Pacte finance-climat doit veiller à consacrer une partie de ses recettes à la réduction de son effet distorsif. Comme nous l'avons évoqué plus haut, celui-ci prévoit d'ores et déjà de réinvestir l'ensemble des bénéfices dans des projets environnementaux. L'essentiel est, dès lors, de s'assurer que les acteurs économiques soumis à la taxe puissent jouir du FECB afin qu'ils soient incités à effectuer des investissements durables. Dans le cas contraire, la solution pourrait se présenter également comme une réduction des impôts sur le travail financée au moyen d'une partie de la recette fiscale²⁴⁵.

Section 2 Les menaces et les pistes de solution

Plus haut, nous avons mis en lumière les différentes menaces que représentent les processus décisionnels. Nous évoquons que le choix de la mise en oeuvre du Pacte finance-climat et ainsi

240. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, pp. 16-19.

241. Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (4 mai 2020), article 2, §§ 1 et 2.

242. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 7.

243. 18, p. 8 : L'effet distorsif est l'effet négatif que produit une taxe sur l'économie.

244. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 9.

245. *Ibid.*, p. 8.

de la taxe carbone via une coopération renforcée ou un accord intergouvernemental pouvait mener à une distorsion de concurrence au sein de l'Union. En effet, cela pourrait aboutir à une concurrence déloyale entre les entreprises soumises à la taxe carbone de l'*Union pour le climat et la biodiversité* et les autres. Une telle rupture de l'égalité entre les entreprises européennes déboucherait sur une atteinte au marché intérieur²⁴⁶ et à ses principes. En outre, et même dans le cas d'un Pacte finance-climat adopté à l'unanimité par l'Union européenne, la taxe favoriserait la délocalisation des entreprises trop fortement confrontées à la compétitivité internationale²⁴⁷.

Cette réflexion doit toutefois être mise en parallèle avec l'avis de différents experts estimant que le risque de délocalisation et de distorsion de concurrence est relativement faible²⁴⁸. En outre, les instigateurs de Pacte finance-climat estiment que les avantages économiques offerts par ce dernier notamment grâce à la création d'emplois non-délocalisables pèseraient plus lourd aux yeux des États membres que les inconvénients de la création d'une nouvelle imposition sur leurs entreprises. Cet effet inciterait donc une majorité des États à joindre l'*Union pour le climat et la biodiversité*, réduisant ainsi le risque de distorsion. Cependant, cette création d'emplois étant aussi subordonnée à la bonne répartition des bénéfices de la taxe²⁴⁹ et, au vu des conclusions tirées plus haut²⁵⁰, nous estimons nécessaire d'envisager des pistes de solutions destinées à réduire l'impact d'une taxe carbone appliquée de façon disparate sur le territoire de l'Union.

§ 1^e Taxe verte aux frontières

Une des pistes déjà évoquées dans ce travail est celle de l'instauration d'une taxe carbone aux frontières de l'UE. Cette solution est d'ailleurs envisagée dans le projet Pacte finance-climat qui voit cette taxe comme permettant d'augmenter les recettes fiscales destinées à alimenter le FECB tout en réduisant les risques de perte de compétitivité des entreprises soumises à l'impôt²⁵¹. En outre, la création d'une taxe verte aux frontières est également un projet de la Commission²⁵² désirant taxer les produits arrivant des pays tiers à l'Union afin de garantir des relations de concurrence équitables et ainsi de protéger la santé des entreprises européennes.

La solution que nous envisageons se fonde sur les mêmes objectifs que ceux de la Commission. Afin de réduire l'atteinte à la compétitivité des entreprises, il pourrait être créé une taxe à la

246. Europarl, *Politique de concurrence*, consultable sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/82/politique-c> (23 mai 2020).

247. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 3.

248. « *Les entreprises préféreraient plutôt payer des frais supplémentaires pour s'adapter que de devoir s'établir autre part* » : S. MORGAN, « Le dossier de la taxe carbone aux frontières progresse. », *Euractiv*, 2 mars 2020, consultable sur <https://www.euractiv.fr/section/climat/news/brussels-anti-climate-dumping-tool-in-the-spotlight/>. (29 mai 2020).

249. Voy. la section sur le double dividende.

250. La matière fiscale est une matière sensible et profondément liée à la souveraineté nationale pour laquelle il est complexe d'atteindre un consensus entre une majorité d'États membres.

251. Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-reponses/> (22 avril 2020), point 3.4.

252. Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019 ; S. MORGAN, « Le dossier de la taxe carbone aux frontières progresse. », *Euractiv*, 2 mars 2020, consultable sur <https://www.euractiv.fr>. (27 mai 2020), projet également fortement soutenu et désiré par la France : AFP, « Taxe carbone aux frontières : vers un accord européen ? », *RTBF*, 29 janvier 2020, consultable sur <https://www.rtbf.be/info/economie> (21 mai 2020).

« douane » de l'Union européenne dont l'assiette serait composée de l'empreinte carbone des produits passant la frontière. Le taux appliqué par cet impôt pourrait ainsi suivre la même logique que celui prévu pour la taxe carbone elle-même²⁵³.

Un tel système semble tout à fait plausible. La combinaison d'une taxe carbone européenne et d'une taxe aux frontières est en effet permise par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 intégré à l'Accord de Marrakech de 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce²⁵⁴. En outre, la compatibilité entre ces deux mécanismes semble bien plus établie que celle d'une coexistence « SEQE-Taxe aux frontières » qui suppose une adaptation du système d'échange de quotas afin d'assurer le principe de non-discrimination de l'OMC²⁵⁵.

Cependant, certains freins et désavantages à l'instauration d'une taxe aux frontières de l'Union doivent être évoqués. Tout d'abord, prévoir une telle taxe au sein du Pacte climat nécessite que celui-ci soit mis en oeuvre au moyen d'une procédure législative spéciale afin d'être intégré dans l'ordre juridique européen²⁵⁶. Le problème de l'unanimité surgit donc à nouveau. Si le Pacte est créé à travers la solution privilégiée de l'accord intergouvernemental, les règles de politique commerciale européenne et de libre circulation des marchandises²⁵⁷ empêcheraient, pour la première, la mise en place d'une taxe aux frontières de l'Union européenne et pour la seconde, celle d'une taxe aux frontières des États membres de l'*Union pour le climat et la biodiversité*. Ainsi, dans une telle situation, l'initiative de la Commission proposant la création de la taxe aux frontières de l'Union pourrait s'avérer comme tout à fait complémentaire et participerait à la protection de la compétitivité des entreprises soumises au Pacte. Ensuite, l'instauration d'une telle taxe nécessitera une réflexion approfondie sur la fixation du taux d'imposition appliqué aux produits importés et également sur le choix d'une imposition en amont ou en aval²⁵⁸. En effet, l'article II, 2, a) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce susmentionné autorise les États membres de l'OMC à établir une taxe sur l'importation de marchandises pour autant que cette imposition soit équivalente à « *une taxe intérieure frappant [...] un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé* ». Enfin, l'instauration d'une taxe à la frontière permettrait de réduire les fuites de carbones et d'améliorer la compétitivité des entreprises sur le plan international mais ne règle pas le problème de distorsion de concurrence au sein du marché intérieur entre les entreprises de l'*Union pour le climat et la biodiversité* et les autres.

§ 2^e Taux différenciés

Une autre solution permettrait d'assurer, dans une certaine mesure, une concurrence loyale entre sociétés européennes tout en atténuant l'impact de la taxe carbone sur leur compétitivité européenne et internationale. Il s'agit de l'application de taux différenciés que nous avons déjà évoquée plus haut. En effet, des taux allégés pourraient être envisagés pour les secteurs

253. C'est-à-dire un taux progressif dans le temps et variant selon l'empreinte carbone des biens importés.

254. Article II, 2, a) de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT de 1947), Genève, 30 octobre 1947, entré en vigueur le 1 janvier 1948 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 55, p. 187) ; et Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, entré en vigueur le 1er janvier 1995 (33 ILM p.1125 (1994)).

255. Organisation mondiale du commerce ; J., BUEB, *op. cit.*, p. 5.

256. La politique commerciale européenne permettant l'« *harmonisation du tarif douanier appliqué aux produits extérieurs est une compétence exclusive de l'UE* » : Toute l'Europe, *La libre circulation des marchandises*, consultable sur <https://www.touteurope.eu/actualite/la-libre-circulation-des-marchandises.html> (22 mai 2020).

257. Articles 30, 34 et 35 du TFUE.

258. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, pp. 15-19.

« sensibles », « fragiles » et fortement exposés à la concurrence²⁵⁹ ou aux activités sujettes à délocalisation. Une exonération totale ne serait, cependant, pas souhaitable selon nous car aurait comme effet de diminuer l'assiette de taxe de façon drastique, la rendant moins efficace sur le plan environnemental et moins rentable.

Section 3 Les avantages

Outre son accord avec le principe européen du pollueur-payeur²⁶⁰, pourquoi faire le choix d'une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre ? Quels sont ses avantages et quelle plus-value apporte-t-elle par rapport au système européen d'échange de quotas préexistant ?

Tout d'abord, il faut partir du constat que la crise climatique est une crise globale. Dès lors, les sources de pollution sont nombreuses et il est nécessaire d'agir sur tous les niveaux afin d'avoir un impact suffisant. Ainsi, l'avantage majeur de la taxe carbone est qu'elle utilise une mesure unique : la tonne de CO₂ que le *GIEC*²⁶¹ a estimée comme un « *étalon commun simple et homogène*²⁶² » permettant de regrouper toutes les « *causes anthropiques du changement climatique*²⁶³ ».

En outre, au contraire du SEQUE-UE exigeant la mise en place d'une plate-forme de marché et d'un contrôle, une taxe carbone est bien plus simple à organiser, peu coûteuse et adaptée à notre système²⁶⁴. Elle nécessitera d'évaluer la production de carbone des entreprises, tâche facilitée grâce à l'obligation pesant déjà sur celles-ci d'établir un bilan carbone annuel²⁶⁵.

Puis, la taxe carbone se distingue du SEQUE en ce que le prix du carbone est déterminé par les autorités²⁶⁶. Au sein du marché SEQUE, ce prix est défini en fonction de l'offre et de la demande et les pouvoirs publics n'ont ainsi que peu d'influence. Permettre à ces derniers de fixer un prix rend possible la variation du taux d'imposition²⁶⁷ et également le choix d'un prix suffisamment incitatif²⁶⁸.

Ensuite, la taxe carbone appliquée au sein de l'Union s'imposera à une quantité d'acteurs économiques bien plus importante. Actuellement, le SEQUE ne concerne qu'une faible partie des entreprises européennes et ne couvre donc pas la majorité des émissions de gaz à effet de serre. Une taxe carbone, en n'exemptant que les petites et moyennes entreprises et en incluant ainsi d'autres secteurs très polluants²⁶⁹, aura un impact bien plus profond²⁷⁰. Cela rejoint en

259. Nous pouvons évoquer, par exemple, l'agriculture : 18, p. 17.

260. Article 191, §2 du TFUE.

261. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

262. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 10.

263. *Ibid.*, p. 10.

264. Le projet de taxe ACCIS confirme la possibilité d'une mise en place d'une telle infrastructure ; H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, pp. 10-14.

265. Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, JO L 330 du 15 novembre 2014, pp. 1-9.

266. J., BUEB, *op. cit.*, p. 3.

267. En fonction des différents acteurs économiques et de l'évolution de la situation climatique.

268. Un prix incitatif est un prix ni trop élevé ni trop bas incitant les agents économiques à effectuer des investissements peu coûteux dans le but d'être moins imposés : C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, p. 11.

269. Notamment le secteur des transports.

270. J., BUEB, *op. cit.*, p. 4.

partie les objectifs de la Commission, qui désire, à travers son *Green Deal*, étendre le champ du SEQE. Un second avantage découle en partie de cette extension du champ. En effet, une taxe carbone a la capacité de générer des rentrées financières très importantes²⁷¹. Cette rentabilité sera d'autant plus accentuée que l'assiette de la taxe sera grande. Dans le cadre du Pacte finance-climat, cette rentabilité sera nécessaire afin de mettre en œuvre le FECB et de permettre une transition juste et équitable²⁷².

Enfin, l'expérience des pays scandinaves et principalement celle de la Suède nous pousse à affirmer qu'une telle taxe présente un réel effet positif sur les émissions de gaz à effet de serre sans pour autant coûter à l'économie²⁷³. Entre 1990 et 2016, la Suède a connu une chute de ses émissions de 26 pour cent et une augmentation de son PIB de 69 pour cent²⁷⁴. De plus, la taxe carbone semble produire un « *effet de synergie*²⁷⁵ » débouchant sur une chute des émissions néfastes telles que les particules fines. Bien sûr la corrélation avec l'introduction de la taxe carbone n'est pas totalement établie et d'autres facteurs doivent être pris en compte²⁷⁶ mais cela envoie des signaux encourageants.

271. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, pp. 10-11.

272. Voy. la première partie de ce travail.

273. Government Offices of Sweden, *Sweden's Carbon Tax*, consultable sur <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/> (24 mai 2020).

274. H., SCHARIN et J., WALLSTRÖM, *op. cit.*, pp. 17-23.

275. *Ibid.*, p. 28.

276. L'État a notamment investi dans les énergies renouvelables.

Chapitre 3

Conclusion de la partie 4

Forts de notre analyse, il est désormais possible de faire ressortir les systèmes les plus pertinents et la nécessité ou non de l'introduction d'une taxe carbone au sein de l'Union.

Tout d'abord, outre la coexistence de la taxe carbone avec une taxe aux frontières envisagée plus haut, le scénario le plus probable consiste en une coexistence de la taxe carbone sur les sociétés et du SEQE-UE déjà en vigueur au sein de l'Union européenne. Une telle cohabitation serait plus que pertinente, comme le soulignait déjà Julien BUEB en 2014²⁷⁷. Pertinente, tout d'abord, car le SEQE-UE tend actuellement vers une extension de son régime à d'autres secteurs et n'a pas vocation à disparaître dans l'immédiat. Pertinente également car la création d'une taxe européenne permettrait de compléter l'insuffisance du SEQE en soumettant de nombreux acteurs économiques à une réduction de leur émission carbone débouchant ainsi sur une plus grande efficacité tant environnementale que financière.

Cependant, afin de garantir une harmonie efficace et un impact substantiel sur l'environnement et l'économie²⁷⁸, un ajustement des deux mécanismes est indispensable²⁷⁹. A ce sujet, l'exemple scandinave se révèle inspirant. Tant la Suède que la Norvège ont réussi à adapter leur taxe carbone nationale au système SEQE européen auquel elles sont soumises depuis plusieurs années. La première a privilégié, dès 2011, une exemption de taxe pour les entreprises soumises au système d'échange de quotas tandis que la seconde a favorisé un allègement du taux suivant les types de secteurs. Un tel régime se justifie dans une Union ne connaissant pas de taxe carbone harmonisée. En effet, faire peser les deux systèmes sur une entreprise soumise à la taxe ne la mènerait qu'à revendre ses quotas à d'autres entreprises libres de toute taxe environnementale. Une telle attitude n'aboutirait alors qu'à une fuite de carbone vers d'autres États européens et entacherait, en outre, la compétitivité des entreprises taxées²⁸⁰. Par conséquent, dans le cas d'un Pacte finance-climat conclu sous la forme d'un traité intergouvernemental et donc sans uniformisation fiscale européenne, il nous paraît plus raisonnable de prévoir un régime d'exonération - ou du moins d'allègement - à la faveur des entreprises soumises à la fois à la taxe du Pacte et au SEQE. Une superposition des deux systèmes ne serait, en effet, souhaitable et non dommageable que dans le cas d'une intégration du Pacte au sein de l'ordre juridique européen, soit via une procédure législative spéciale, soit via une intégration ultérieure de l'accord intergouvernemental.

277. « D'ici 2020, il semble nécessaire d'appliquer une taxe carbone en complément du marché de permis, puisqu'il est impossible de soumettre toutes les structures polluantes à un tel marché. » J., BUEB, *op. cit.*, p. 6.

278. Dont il est nécessaire d'assurer la pérennité afin d'assurer une transition écologique juste et équitable.

279. C., DE PERTHUIS et J., ELBEZE, *op. cit.*, pp. 27-28.

280. *Ibid.*, pp. 20-21.

En conclusion, il ressort de notre analyse que la création d'une taxe européenne la plus globale possible sur les émissions de carbone et correctement aménagée est plus que souhaitable afin permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs environnementaux à courts et moyens termes.

Conclusion générale

Au fil de notre réflexion, il est apparu qu'apporter une réponse clairvoyante aux enjeux climatiques et environnementaux s'avère complexe. Ainsi, le choix du processus décisionnel doit être posé dans la perspective de n'entacher ni le droit de l'Union, ni son marché intérieur tout en n'affectant pas la rentabilité des entreprises européennes. Outre cela, il faut opter pour une voie favorisant le consensus le plus large sans pour autant nuire à l'efficacité et à la rapidité nécessaires à un projet tel que le Pacte finance-climat. La mise en place du mécanisme destiné à alimenter le FECB est aussi sujette à la réflexion afin de garantir un effet incitatif suffisant sur les acteurs économiques tout en préservant la santé économique et la justice sociale.

Au terme de ce mémoire, il nous est désormais possible de poser un avis objectif sur la plus-value apportée par le Pacte finance-climat face aux propositions reprises dans le *Pacte vert* de la Commission.

Ainsi, nous remarquons que, tant la Commission que le projet Pacte finance-climat convoitent les mêmes objectifs : une transition écologique passant par une chute de la pollution, la mise en place d'une économie bas-carbone, des investissements privés et publics dans des moyens durables entraînant eux-mêmes une résurgence d'emplois non délocalisables. De ce fait, les divergences des deux propositions ne résident pas dans leurs ambitions mais plutôt dans leurs plans de financement respectifs.

En premier lieu, le Pacte finance-climat envisage la création d'une filiale de la BEI tandis que le *Green Deal* mise sur un verdissement de cette dernière. Un tel projet nous paraît tout à fait bénéfique mais quelque peu ambitieux. En effet, afin d'atteindre une capacité de prêt suffisante²⁸¹, il serait nécessaire d'augmenter le capital de la BEI²⁸² et d'orienter l'ensemble de ce dernier à destination de prêts à caractère durable. Si ces actions nous paraissent difficilement atteignables actuellement, nous soulignons toutefois l'ambition de la Commission de mettre fin au financement, par la BEI, de projets impliquant des énergies fossiles. Ainsi, cette proposition représente, selon nous, un complément très bénéfique à la création de la BECB car elle renforce la cohérence des actions de la BEI et de l'Union.

Ensuite, alors que le Pacte finance-climat vise l'élaboration d'une taxe carbone, la Commission privilégie une révision du SEQE-UE. Les deux instruments ne sont pas antagoniques. Comme le démontre l'expérience scandinave, sous réserve d'aménagements, il est possible de faire coexister les deux mécanismes tout en assurant une rentabilité environnementale et économique.

281. A l'aune des estimations de la Cour des comptes citées plus haut.

282. Décision soumise à l'unanimité des voix du Conseil des gouverneurs n'ayant plus été prise depuis de nombreuses années.

Enfin, tant le Pacte finance-climat que le *Pacte vert* envisagent l'instauration d'un mécanisme carbone aux frontières prenant la forme privilégiée d'une taxe et ayant pour objectif de protéger la compétitivité des entreprises européennes. Comme nous l'avons déjà écrit plus haut, la création d'une telle taxe aux frontières de l'Union est une compétence exclusive de cette dernière. L'*Union pour le climat et la biodiversité* ne serait, par conséquent, pas capable de prendre une telle mesure. Dès lors, la Commission pourrait jouer un rôle très fructueux en venant compléter et parfaire le mécanisme fiscal prévu par le Pacte finance-climat.

Cette comparaison des projets respectifs du Pacte finance-climat et du *Pacte vert* nous permet d'affirmer que, bien que différents, ces derniers ne se repoussent pas et révèlent même une réelle complémentarité. Cependant, il faut préciser certains points sombres au sein du *Green Deal*. D'abord, le plan de financement envisagé actuellement par la Commission²⁸³ au profit de la transition écologique est insuffisant par rapport aux besoins estimés par la Cour des comptes²⁸⁴. De surcroît, l'ambition du *Pacte vert* est d'inciter les agents économiques à réaliser des investissements et modifications à caractère durable. Pour entraîner cela, la mise en place d'une taxe carbone affectant une majorité de ces agents se révèle comme un des effets les plus incitatifs qui soit²⁸⁵.

En définitive, une intégration du Pacte dans l'ordre juridique européen est plus que souhaitable à plus ou moins long terme tant pour des raisons d'harmonisation du SEQE-UE et de la taxe, de préservation du marché intérieur que pour une augmentation de l'efficacité du Pacte sur le climat et la pollution. Cette intégration serait d'autant plus positive que le Pacte finance-climat et le *Green Deal* semblent plutôt se révéler comme deux plans pouvant tout à fait évoluer en symbiose, chacun s'adaptant à l'autre de façon efficiente. Au commencement de ce mémoire, nous avons pour objectif de déterminer l'existence ou non de la plus-value du Pacte finance-climat. Pour toutes les raisons exposées à travers ce travail, nous aboutissons à la conclusion que le Pacte semble être la solution la plus adaptée à de nombreux niveaux, à laquelle le *Green Deal* viendrait ensuite s'ajouter pour en parfaire les défauts²⁸⁶.

283. De l'ordre de 1000 milliards d'euros d'ici l'année 2030.

284. 1 115 milliards d'euros annuels.

285. Appliqué d'ailleurs par la Suède

286. F., FABBRINI, *op. cit.*, p. 75.

Bibliographie

Textes officiels européens et internationaux

Traités européens

Traité sur l'Union européenne.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Sloénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède.

Traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Sloénie, la République slovaque et la République de Finlande.

Directives européennes

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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, JO L 275 du 25 octobre 2003, pp. 32-46.

Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, JO L 330 du 15 novembre 2014, pp. 1-9.

Décisions européennes

Décision des représentants des gouvernements des vingt-sept États membres de l'Union européenne, ECOFIN 265 UEM 179, 9 mai 2010.

Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JO L 91 du 6 avril 2011, pp. 1-2.

Décision des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, 12114/11, ECOFIN 462 UEM 220, Bruxelles, 24 juin 2011.

Communications européennes

Communication de la Commission, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie Lancer un débat européen », COM/2012/0777 final/2, Bruxelles, 30 novembre 2012.

Communication de la Commission, « The European Green Deal », COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019.

Accords internationaux

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT de 1947), Genève, 30 octobre 1947, entré en vigueur le 1 janvier 1948.

Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994, entré en vigueur le 1 janvier 1995.

Décision internationale

Décision 1 -/CP.21, « Adoption de l'Accord de Paris », FCCC/CP/2015/10/Add.1.

Textes officiels nationaux

Doc. parl., Sénat, sess. extraord. 1991-1992, n°100/16/2, p. 16.

Constitution belge coordonnée du 17 février 1994.

Jurisprudence

Arrêts

Arrêt de la Cour du 30 juin 1993, *Parlement contre Conseil et Commission*, C-181/91, EU :C :1993 :271.

Arrêt de la Cour du 2 mars 1994, *Parlement contre Conseil*, C-316/91, EU :C :1994 :76.

Arrêt de la Cour du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU :C :2012 :756.

Arrêt de la Cour du 16 avril 2013, *Royaume d'Espagne et République italienne contre Conseil de l'Union européenne*, C-274/11, EU :C :2013 :240.

Arrêt de la Cour du 30 avril 2014, *Royaume-Uni contre Conseil*, C-209/13, EU :C :2014 :283.

Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a. contre Commission européenne et Banque centrale européenne*, C-8/15 à C-10/15, EU :C :2016 :701.

Avis

Avis du 10 avril 1992, 1/92, EU :C :1992 :189.

Avis du 18 avril 2002, 1/00, EU :C :2002 :231.

Avis du 8 mars 2011, 1/09, EU :C :2011 :123.

Doctrine

Ouvrages

- DASHWOOD, A., *The United Kingdom in a Re-Formed European Union*, 2012.
- DE WITTE, B., « European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance : Role of the EU Institutions and Consistency with the EU Legal Order », in *Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union : Effectiveness, efficiency and legitimacy, Study commissioned by the European Parliament AFCO Committee*, 2013, PE474.438.
- FABBRINI, F., *A Principle in need of Renewal ? The Euro-Crisis and the Principle of Institutional Balance*, Moncalieri, Centro Studi sul Federalismo, 2016.
- FINES, F., « L'atteinte aux droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro ? », in R. Tinière et C. Vial (dir.), *Protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- MAGNETTE, P. et NICOLAÏDIS, K., *Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre*, Groupement d'études et de recherches - Notre Europe, 2003.
- NIHOUL, P., *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017.
- PIRIS, J.-C., *The future of Europe : Towards a Two-Speed EU ?*, Cambridge, CUP, 2012.
- SCHARIN, H. et WALLSTRÖM, J., *The Swedish CO2 tax - an overview*, Stockholm, Anthesis Envenco AB, 2018.
- TERPAN, F., *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- THIEFFRY, P., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014.

Thèses

- BRIBOSIA, H., *Les coopérations renforcées : quel modèle d'intégration différenciée pour l'Union européenne*, thèse IUE Florence, 2007.
- FROMONT, L., *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit*, thèse de doctorat, ULB, 2019.

Articles de revue

- BRIBOSIA, H., « Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne. Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam », *Cahiers de droit européen*, 2000, n° 1-2.
- BUEB, J., « Marché de quotas d'émission négociables ou taxe carbone ? Un enjeu en termes d'efficacité », *La note de conventions : réguler la mondialisation*, 2014, n° 13.
- DE PERTHUIS, C. et ELBEZE, J., « Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience », *Les Cahiers de la Chaire Économie du Climat*, 2011, n° 9.
- DE WITTE, B., « Using International Law in the Euro Crisis ; Causes and consequences », *Arena working Paper*, 2013, n° 4.
- EL BERHOUMI, M. et al., « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *Le Journal des tribunaux*, 2017, n° 6699.
- GINTER, C. et NARITS, R., « The Perspective of a Small State to the Democratic Deficiency of the ESM », *Review of Central and East European Law*, 2013.

GOCAJ, L. et MEUNIER, S., « Time will tell : The EFSF, the ESM, and the Euro crisis », *Journal of European integration*, 2013, n° 35.

JACQUÉ, J.-P., « A propose de la différenciation. Deux voix pour deux voies », *Journal de droit européen*, 2018, n° 245.

LOUIS, J.-V., « La pratique de la coopération renforcée », *Cahiers de droit européen*, 2013, n° 2.

MARTUCCI, F., « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, Traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM », *Revue des affaires européennes*, 2012, n° 4.

RODRIGUES, S., « Chronique de jurisprudence de l'Union européenne : marché intérieur - marchandises, services et capitaux », *Cahiers de droit européen*, 2015, n° 2.

Discours

MACRON, E., Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 septembre 2017, consultable sur <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-> (25 mai 2020).

Articles de presse

AFP, « Taxe carbone aux frontières : vers un accord européen ? », *RTBF*, 29 janvier 2020, consultable sur <https://www.rtbef.be/info/economie>.

MORGAN, S., « Le dossier de la taxe carbone aux frontières progresse. », *Euractiv*, 2 mars 2020, consultable sur <https://www.euractiv.fr..>

THISSEN, R., « Le Green Deal, au service de la justice climatique ? », *CNCD*, 19 février 2020, consultable sur <https://www.cncd.be/analyse-green-deal-commission-europeenne-justice-climatique-coher> (24 avril 2020).

Sites Internet

Agir pour le climat, *Un traité pour la création d'une banque et d'un fonds climat et biodiversité*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/un-projet-de-traite/> (4 mai 2020).

Agir pour le climat, *Questions-réponses*, consultable sur <https://www.pacte-climat.eu/fr/questions-repons> (22 avril 2020).

Commission européenne, *A European Green Deal*, consultable sur www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities (24 avril 2020).

Conseil de l'Union européenne, *La procédure législative ordinaire*, consultable sur <https://www.consilium.eu> (2 mai 2020).

Europa, *Free allocation*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances (22 mai 2020).

Europa, *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE*, consultable sur www.ec.europa.eu/clima/policies/ (22 mai 2020).

Europarl, *Politique de concurrence*, consultable sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/8> (23 mai 2020).

Government Offices of Sweden, *Sweden's Carbon Tax*, consultable sur <https://www.government.se/government> (24 mai 2020).

Toute l'Europe, *La fiscalité dans l'Union européenne*, consultable sur <https://www.touteleurope.eu/actualites> (20 mai 2020).

Toute l'Europe, *La libre circulation des marchandises*, consultable sur <https://www.touteleurope.eu/actualites> (22 mai 2020).

