

Faculté de droit et de criminologie

La légitimité de la Loi européenne sur le climat.

Analyse de la compétence subsidiaire de l'Union européenne pour agir face à l'urgence climatique.

Auteur : Alice Keuller
Promoteur : Luc Leboeuf
Année académique 2020-2021
Master de spécialisation en droit européen

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

Avant tout chose, je souhaite remercier mon promoteur, Monsieur LUC LEBOEUF, de m'avoir guidé dans le choix de mon sujet, pour ses conseils avisés sur la marche à suivre afin d'aborder au mieux celui-ci et plus généralement pour sa disponibilité.

Je tiens également à remercier mes parents pour leur soutien lors la rédaction de ce travail et plus particulièrement d'avoir pris le temps de relire mon travail afin d'y apporter les corrections nécessaires.

Introduction	6
Chapitre 1. L'urgence climatique et la réponse européenne (le Pacte Vert) 8	
Section 1. L'urgence climatique.....	8
§1. Le réchauffement climatique et la nécessité d'une réaction immédiate.....	8
§2. Le faible succès du dernier programme européen d'action en matière environnementale	9
Section 2. La position stratégique de l'Union européenne pour agir face à l'urgence climatique	11
Section 3. La réponse européenne face à l'urgence climatique : le Pacte Vert pour l'Europe	14
§1. Le contexte du Pacte Vert	14
§2. L'objectif du Pacte Vert	15
§3. Les ambitions du Pacte Vert.....	16
Chapitre 2. La légitimité de l'Union européenne pour agir dans la lutte contre le réchauffement climatique : analyse de la compétence de l'Union en matière environnementale et du principe de subsidiarité	19
Section 1. La compétence de l'Union européenne en matière environnementale.....	19
§1. Une compétence partagée avec les États membres	19
§2. La politique européenne liée à l'environnement	20
A. Le cadre légal	20
B. Une mise en œuvre défectueuse de la politique européenne environnementale	22
Section 2. Le principe de subsidiarité	24
§1. Notion.....	24
§2. Le principe de subsidiarité et l'environnement	25
§3. Le contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité	27
Chapitre 3. La compétence subsidiaire de l'Union dans le cadre de la Loi européenne sur le climat : analyse de la réponse européenne face à l'urgence climatique.....	29

Section 1. La Loi européenne sur le climat.....	29
§1. La mise en œuvre de l’Accord de Paris.....	29
§2. Le choix de l’instrument juridique	31
§3. Le contenu de la Loi européenne sur le climat.....	32
Section 2. Le principe de subsidiarité et la Loi européenne sur le climat.....	34
§1. La position de l’Union dans la Proposition de Règlement.....	35
§2. Les critiques de certains parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité	37
A. L’avis de la France	37
B. L’avis de la Hollande.....	39
§3. Le réponse de l’Union face à ces critiques et sa position finale sur la subsidiarité ...	39
Conclusion.....	42
Bibliographie.....	45

Introduction

C'est un fait, notre planète se réchauffe. En effet, les émissions de gaz à effet de serre (tels que le dioxyde de carbone ou le méthane) sont aujourd'hui supérieures aux capacités d'absorption de notre planète. Cela a pour effet de faire augmenter la température atmosphérique de la planète.

Si depuis de nombreuses années, nous sommes conscients du réchauffement climatique, ce n'est que récemment que nous avons réalisé - et encore, nombreux sont ceux qui sous-estiment la gravité des faits - que la situation est alarmante et qu'une réaction urgente s'impose. En effet, si nous ne changeons pas rapidement nos modes de vie, de production et de consommation, les effets climatiques seront irréversibles.

Dans cette étude, nous exposerons la stratégie développée par l'Union européenne pour faire face à ce défi mondial et sa légitimité pour agir en la matière. Et de fait, tout récemment elle a pris des initiatives pour lutter contre le réchauffement climatique, à savoir le Pacte Vert pour l'Europe¹ et la Loi européenne sur le climat². Pour ce faire, nous procéderons en trois temps.

Dans un premier temps, nous présenterons l'urgence climatique et la réponse de l'Union européenne face à un tel constat, à savoir l'adoption d'une stratégie mettant en œuvre les objectifs mondiaux de lutte contre le réchauffement du climat. Nous exposerons le résultat des précédentes actions européennes en matière environnementale, la position stratégique de l'Union pour agir et les ambitions principales de sa stratégie.

Dans un second temps, nous analyserons la légitimité de l'Union pour agir dans la lutte contre le réchauffement climatique. A cette fin, nous présenterons la compétence de l'Union en matière environnementale. Celle-ci étant partagée avec les États membres, nous aborderons le principe de subsidiarité, privilégiant une action au plus près du citoyen et dès lors permettant à

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final.

² Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

l'Union d'agir seulement s'il est établi que son intervention sera plus efficace que celle des États membres séparément.

Dans un troisième temps, nous exposerons la mesure prise par l'Union pour rendre sa stratégie contraignante et pour mettre en œuvre les dispositions climatiques prises au niveau international. Nous réserverons une attention particulière au respect par l'Union du principe de subsidiarité dans le cadre de cette initiative législative et aux critiques y afférentes.

Chapitre 1. L'urgence climatique et la réponse européenne (le Pacte Vert)

Afin de comprendre pourquoi la Loi européenne sur le climat³ a été adoptée en juin 2021, il convient de présenter le contexte climatique alertant dans lequel nous vivons aujourd'hui (Section 1) ainsi que la stratégie développée au niveau européen pour lutter contre cet état de fait (Section 3). Nous aborderons également pourquoi l'Union européenne est dans une position stratégique pour agir (Section 2).

Section 1. L'urgence climatique

Afin de décrire l'urgence climatique, il convient d'abord de présenter le constat climatique actuel, à savoir que notre planète se réchauffe et qu'une réaction immédiate de la part de tous les acteurs de la société est nécessaire afin d'éviter des effets climatiques irréversibles (§1). Ensuite, nous évoquerons le faible succès qu'a eu le dernier programme européen en matière environnementale (§2).

§1. Le réchauffement climatique et la nécessité d'une réaction immédiate

A cause des activités humaines et industrielles, les émissions de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone, méthane et protoxyde d'azote) ne cessent d'augmenter⁴. Ces dernières empêchent la chaleur de quitter la Terre et font augmenter sa température moyenne. Ce phénomène est communément connu sous le nom de « réchauffement climatique »⁵.

Si nous ne luttons pas contre le réchauffement en modifiant nos modes de production et de consommation⁶, notre planète ainsi que notre propre survie sera compromise⁷. En effet, sans réduction importante des émissions de gaz à effet de serre, la température moyenne mondiale continuera d'augmenter avec pour effet la survenance de phénomènes aux lourdes

³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1. (ci-après, Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »)).

⁴ Parlement européen, « Fiche thématique sur l'Union européenne : Lutte contre le changement climatique », 2021, p. 1, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/72/lutte-contre-le-changement-climatique> (4 juillet 2021).

⁵ Parlement européen, « Fiche thématique sur l'Union européenne : Lutte contre le changement climatique », 2021, p. 1, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/72/lutte-contre-le-changement-climatique> (4 juillet 2021).

⁶ C. BINET, « L'Europe et son Green Deal - Quel avenir pour le climat ? », *J.D.E.*, 2020, n° 269, p. 210.

⁷ L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *R.D.U.E.*, 2019, p. 85.

conséquences (des inondations, des déluges, une intense sécheresse, une perturbation voir une extinction d'une partie de la faune et de la flore, une augmentation des maladies) qui ravageront notre planète⁸.

Le défi mondial est ainsi de maintenir l'élévation de la température atmosphérique en dessous de deux degrés Celsius et de mettre tout en œuvre pour la limiter à un degré et demi⁹.

Les rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (dit « GIEC ») ont d'ailleurs démontrés que si nous n'agissons pas immédiatement, les effets climatiques sur notre planète et ses habitants deviendront irréversibles¹⁰.

§2. Le faible succès du dernier programme européen d'action en matière environnementale

L'Union européenne est habilitée, en vertu du troisième paragraphe de l'article 192 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le TFUE), à adopter « *des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires*¹¹ » en matière environnementale¹². Depuis 1973, la Commission en a adopté sept¹³.

Cependant jusqu'ici, l'action européenne n'a eu qu'un faible succès¹⁴. Si la mise en œuvre défectueuse par les États membres de la législation européenne est une des raisons principales de l'inefficacité de l'intervention européenne¹⁵, l'absence de mesures concrètes à entreprendre au sein de ces programmes en est une autre¹⁶.

⁸ Parlement européen, « Fiche thématique sur l'Union européenne : Lutte contre le changement climatique », 2021, p. 1, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/72/lutte-contre-le-changement-climatique> (4 juillet 2021).

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », COM (2018) 773 final, p. 4.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), article 192, §3, *J.O.*, 7 juin 2016, C 202, p. 47 (ci-après, TFUE).

¹² L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *op. cit.*, p. 86.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4^{ième} éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 143.

¹⁶ L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *op. cit.*, p. 86.

Afin de mieux cerner cette problématique, pointons les faiblesses du dernier programme d'action en matière d'environnement (dit « PAE ») qui a expiré à la fin de l'année 2020¹⁷. Si celui-ci présentait de grandes ambitions, selon Ludwig Krämer (ancien chef d'unité de la Commission européenne), il n'a été mis en œuvre qu'à vingt pourcent¹⁸. En effet, bien que la Commission ait fait de nombreux rapports et communications sur la situation climatique préoccupante, peu d'actions concrètes ayant un réel impact peuvent à ce jour être énumérées¹⁹.

Soulignons à titre d'exemple que l'annexe du programme consacrée à la fixation d'une marche à suivre pour réaliser les objectifs prioritaires de celui stipule ceci²⁰ : « *le 7e PAE doit garantir que, d'ici à 2020... (a) la perte de la biodiversité et la dégradation des services écosystémiques, y compris la pollinisation, soient enrayés, les écosystèmes et les services soient maintenus et au moins 15 % des écosystèmes dégradés soient rétablis... À cet effet, il faut en particulier accélérer sans attendre la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité afin de réaliser ses objectifs*²¹ ». Peut-on vraiment entrevoir à la lecture de ces mots des initiatives concrètes ? Il ne s'agit finalement que d'une reformulation d'un objectif du programme et de son résultat escompté²².

Citons quelques exemples concrets d'objectifs exposés dans le programme qui sont restés théoriques et n'ont pas été réalisés à l'issue de 2020²³.

Le septième programme entendait améliorer la mise en œuvre du droit européen de l'environnement. A cet effet, la Commission soutient avoir examiné l'application concrète de celui-ci par chaque État membre²⁴. Cependant, les rapports européens se bornent à décrire d'une manière trop générale en quoi la mise en œuvre est défectueuse et dressent une liste des législations nationales qui ne sont pas en conformité avec le droit européen²⁵. Ces informations permettent-elles d'initier un changement ? Le fait de savoir que l'Allemagne ne respecte pas la

¹⁷ L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *op. cit.*, p. 86.

¹⁸ *Ibidem*, p. 91.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 87.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, p. 91.

²⁴ *Ibidem*, p. 89.

²⁵ *Ibidem*.

Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale²⁶ va-t-il apporter une solution au problème ? Au contraire, cela risquerait d'inciter d'autres États à faire de même²⁷.

Le programme prévoyait également de garantir aux citoyens européens une plus grande transparence sur l'observation par les États des normes environnementales. Pour ce faire, la Commission entendait non seulement renforcer les systèmes de surveillance mais elle entendait également rendre le mécanisme de plaintes y relatif plus efficace²⁸. De nouveau, cette ambition est restée théorique. Aucune démarche en la matière n'a été entreprise par les institutions européennes²⁹.

Face à l'urgence climatique, nous n'avons plus le temps de prévoir des objectifs que nous ne réaliserons pas. Un changement de stratégie et une plus grande proactivité de la part des institutions européennes et des États membres semblait dès lors s'imposer³⁰.

Section 2. La position stratégique de l'Union européenne pour agir face à l'urgence climatique

Il convient de se demander pour quelles raisons une action au niveau de l'Union européenne serait stratégique pour réagir face à cette urgence climatique.

La première raison est qu'il s'agit d'une entité supranationale et qu'elle permet ainsi d'agir à plus grande échelle³¹. En effet, cette union économique et politique compte aujourd'hui vingt-sept pays d'Europe³². Si les États membres restent souverains et indépendants en devenant membre de l'Union, ils s'engagent toutefois à transférer une part de leur pouvoir décisionnel permettant à celle-ci d'entreprendre démocratiquement des actions qui profiteront

²⁶ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.*, 30 avril 2004, p. 56.

²⁷ L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *op. cit.*, p. 89.

²⁸ L. KRÄMER, « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *op. cit.*, p. 89.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem* p. 92.

³¹ Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, p. 7, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ac0a88a6-4369-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-223435383> (2 juillet 2021).

³² Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, p. 7, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ac0a88a6-4369-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-223435383> (2 juillet 2021).

à l'ensemble de la collectivité européenne³³. Agir au niveau de l'Union permet dès lors une action centralisée visant à la protection d'un intérêt commun : l'environnement³⁴. Les politiques et instruments dont l'Union dispose favoriseront en effet la mise en œuvre de moyens pour parvenir à des résultats concrets dans la lutte contre le changement climatique³⁵.

Ensuite, c'est un fait, l'Union européenne est responsable de 10% des émissions mondiales de gaz à effet de serre³⁶. Ce constat implique qu'elle ait un rôle prépondérant à jouer dans ce défi mondial de lutte contre le changement climatique³⁷. L'Union européenne étant avant tout une union de marché, c'est en repensant le fonctionnement de son économie, ainsi ses modes de production et de consommation, que son action aura un impact réel sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre³⁸.

A cet égard, soulignons que bien que ses programmes d'action n'aient pas fait preuve d'un grand succès, certaines initiatives législatives prises à l'horizon de 2030 ont déjà démontré leur plus-value dans la lutte contre le réchauffement climatique³⁹. Par exemple, la Directive du 13 octobre 2003 « établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union »⁴⁰ peut être considérée comme « *une pierre angulaire de la politique climatique de l'Union et constitue l'instrument majeur dont l'Union dispose pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière efficace en termes de coûts*⁴¹ ». Le plafonnement

³³ Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, p. 9, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ac0a88a6-4369-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-223435383> (2 juillet 2021).

³⁴ I. MICHALLET, « Aux frontières du droit privé européen : le droit de l'environnement » in *Les frontières du droit privé européen*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 341.

³⁵ Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, p. 14, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ac0a88a6-4369-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-223435383> (2 juillet 2021).

³⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », *op. cit.*, p. 4.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérants 12 et 13.

⁴⁰ 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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.*, 25 octobre 2003, L 257, p. 32.

⁴¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérant 13.

limitant le nombre de quotas disponibles est revu à la baisse périodiquement. Ainsi, un tel système assure une diminution progressive des émissions de gaz à effet de serre⁴².

Enfin, une action au niveau de l'Union européenne est judicieuse de par la place qu'elle occupe sur la scène internationale⁴³. En effet, en développant une stratégie de lutte climatique, il est plus que probable que cela aura une influence à l'échelle mondiale⁴⁴. Comme le souligne les institutions européennes, l'Union est « *un acteur mondial de premier plan dans la transition vers la neutralité climatique, et est déterminée à contribuer à une révision à la hausse des ambitions mondiales et au renforcement de la riposte mondiale au changement climatique, en utilisant tous les instruments à sa disposition, y compris la diplomatie climatique* »⁴⁵.

Prenons par exemple le secteur aérien mondial. Pour que les efforts visant à la décarbonisation progressive de celui-ci puissent se concrétiser, il s'impose que l'Union collabore avec ses partenaires internationaux⁴⁶. Si ses ambitions et celles des autres acteurs mondiaux ne s'alignent pas, cette dernière se verra contrainte de prendre des mesures pour éviter que ses efforts contre le réchauffement climatique ne soient ruinés⁴⁷. A cet effet, l'Union envisage de prévoir un « *mécanisme d'ajustement carbone pour certains secteurs afin de réduire le risque de fuite carbone* »⁴⁸, en d'autres termes, une « *taxe carbone* »⁴⁹.

⁴² Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_fr (7 juillet 2021).

⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final, p. 2.

⁴⁴ Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, p. 14, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ac0a88a6-4369-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-223435383> (2 juillet 2021).

⁴⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérant 16.

⁴⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », *op. cit.*, p. 14.

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 6.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ C. BINET, *op. cit.*, p. 208.

Section 3. La réponse européenne face à l'urgence climatique : le Pacte Vert pour l'Europe

La stratégie de l'Union européenne face à l'urgence climatique a été présentée par la Commission européenne le 11 décembre 2019 par le biais d'une Communication⁵⁰ intitulée « Le Pacte Vert pour l'Europe ». Avant de présenter l'objectif du Pacte Vert (§2), nous présenterons le contexte et les raisons pour lesquelles il a été adopté (§1). Finalement, nous exposerons brièvement ses principales ambitions (§3).

§1. Le contexte du Pacte Vert

A l'occasion de la conférence sur le climat des Nations Unies du 30 novembre au 12 décembre 2015 (dite « COP 21 »), l'Accord de Paris, traité international juridiquement contraignant sur le changement climatique, a été adopté⁵¹. Celui-ci, entré en vigueur le 4 novembre 2016, a été ratifié par de nombreuses parties dont l'Union européenne et ses États membres⁵².

L'objectif principal de ce traité est la limitation du réchauffement climatique via le maintien de la température atmosphérique en dessous d'un certain seuil⁵³. Celui-ci s'élevant actuellement à deux degrés Celsius, l'Accord de Paris entend la réduire à un degré et demi⁵⁴. La finalité à long terme - d'ici 2050 - est de parvenir à une neutralité climatique en réduisant progressivement les émissions de gaz à effet de serre⁵⁵. Mais que veut-on dire par « neutralité » ? On entend par là l'atteinte d'un équilibre entre les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre réduisant les émissions nettes à zéro⁵⁶. Afin de concrétiser au mieux cet

⁵⁰ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 28.

⁵¹ Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_fr (5 juillet 2021).

⁵² Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_fr (5 juillet 2021).

⁵³ C. BINET, *op. cit.*, p. 208.

⁵⁴ Accord de Paris sur le climat, signé à New-York le 22 avril 2016, approuvé par la Loi du 25 décembre 2016 portant assentiment à l'Accord de Paris, art. 2, §1, point a, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

⁵⁵ C. BINET, *op. cit.*, p. 208.

⁵⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 2, §1.

objectif, chaque partie au traité a été invitée à proposer « *une stratégie de développement à long terme*⁵⁷ »⁵⁸.

Le groupe d'experts intergouvernemental sur le climat rapporte en effet qu'il est encore possible de limiter l'augmentation de la température de la terre, mais soulignent que pour ce faire, il faut agir immédiatement⁵⁹.

Lors de son entrée en fonction en juillet 2019, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a décidé de faire de l'urgence climatique une de ses priorités principales⁶⁰. Bien que des efforts aient déjà été réalisés, les conséquences du réchauffement climatique sont là et ne vont faire que s'intensifier⁶¹. Ainsi, la Commission souligne le fait qu'il est « *essentiel de poursuivre et de renforcer les mesures d'adaptation au changement climatique, notamment en intensifiant les efforts en matière de protection contre les effets du changement climatique, de résilience, de prévention et de préparation*⁶² ».

§2. L'objectif du Pacte Vert

Le « Pacte Vert pour l'Europe », connu également sous le nom de « European Green Deal » est une Communication présentée par la Commission européenne le 11 décembre 2019⁶³ visant à concrétiser l'Accord de Paris⁶⁴ et à prendre part à la stratégie mondiale de lutte contre le réchauffement climatique⁶⁵. En particulier, celui-ci « *vise à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et*

⁵⁷ Site web officiel des Nations-Unies : <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/l-accord-de-paris/l-accord-de-paris>.

⁵⁸ Site web officiel des Nations-Unies: <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/l-accord-de-paris/l-accord-de-paris>.

⁵⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », *op. cit.* p. 6.

⁶⁰ A. COLOMBANI, J. SYLVESTRE, « Le Pacte vert et le plan de relance européen », *Obs. Bxl.*, 2021, p. 8.

⁶¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1199, COM (2020) 80 final, p. 3.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁴ A. COLOMBANI, J. SYLVESTRE, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », *op. cit.*, p. 4.

compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources⁶⁶».

Il est important de souligner que le Pacte Vert n'a pas pour unique finalité de lutter contre le changement climatique⁶⁷ ; il s'agit plus largement d'une « *nouvelle stratégie de croissance*⁶⁸ » visant une économie européenne plus durable⁶⁹. En effet, l'idée principale du Green Deal est de « *transformer les défis climatiques et environnementaux en opportunités dans tous les domaines d'actions de l'Union*⁷⁰ ».

Le Pacte présente une liste de défis⁷¹ dont la réalisation implique d'agir dans divers domaines ayant tous pour finalité à long terme de concrétiser ce nouvel objectif⁷². En effet, des efforts considérables et des changements radicaux s'imposent dans tous les domaines d'actions de l'Union⁷³.

§3. Les ambitions du Pacte Vert

Avant d'exposer les initiatives que la Commission entend prendre dans le cadre du Pacte Vert, soulignons que si de nouvelles mesures s'imposent, elle ne seront toutefois pas suffisantes⁷⁴. Un renforcement de l'application par les États membres des législations et politiques européennes existantes est en effet nécessaire pour réaliser l'objectif de neutralité climatique⁷⁵.

⁶⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 2.

⁶⁷ L. KRÄMER, « La protection de l'environnement et le pacte vert européen », *R.D.U.E.*, 2020, p. 135.

⁶⁸ A. COLOMBANI, J. SYLVESTRE, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 28.

⁷¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », *op. cit.*, p. 4.

⁷² A. COLOMBANI, J. SYLVESTRE, *op. cit.*, p. 8.

⁷³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérant 25.

⁷⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 4.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 5.

Les initiatives de la Commission abordant des secteurs tant économiques que sociétaux présentées dans le Pacte Vert sont les suivantes⁷⁶, à ce stade, elles sont formulées sous la forme d'objectifs interdépendants⁷⁷.

Premièrement, l'ambition d'atteindre une neutralité climatique d'ici 2050 et à plus court terme (d'ici 2030) de réduire d'au moins 55% les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990⁷⁸. A cet effet, la Commission entend fixer la marche à suivre permettant d'atteindre ces deux objectifs⁷⁹. Celle-ci a été établie et rendue contraignante via l'adoption de la Loi européenne sur le climat⁸⁰ que nous analyserons dans la suite de cette étude (cfr. Chapitre 3. La compétence subsidiaire de l'Union dans la cadre de la Loi européenne sur le climat : analyse de la réponse européenne face à l'urgence climatique).

Deuxièmement, un décarbonisation du secteur énergétique⁸¹. En effet, « *la production et la consommation d'énergie de l'ensemble des secteurs économiques représentent plus de 75% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE*⁸² ». Un recours aux énergies renouvelables, plus propres et durables est dès lors préconisé⁸³.

Troisièmement, la mise en place d'une économie circulaire basée essentiellement sur le recyclage et la conception de produits plus durables. Le secteur industriel est responsable d'environ 20% des émissions de l'Union⁸⁴. Il s'impose dès lors de quitter les modes de production et de consommation dits « *linéaires*⁸⁵ » dans lesquels se succèdent extraction des ressources, transformation, consommation et enfin déchets⁸⁶.

⁷⁶ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 29.

⁷⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », op. cit., p. 4.

⁷⁸ A. COLOMBANI, J. SYLVESTRE, op. cit., p. 9.

⁷⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », op. cit., p. 5.

⁸⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), J.O., 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », op. cit., p. 6.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem, p. 8.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

Quatrièmement, la mise en œuvre d'une mobilité plus durable en régulant davantage les émissions des secteurs aérien, routier, maritime et ferroviaire⁸⁷. Environ 25% des émissions européennes sont causées par les transports⁸⁸.

Cinquièmement, pour ce qui concerne l'agriculture et plus précisément, la politique agricole commune, le développement d'une nouvelle stratégie « *de la ferme à la table*⁸⁹ ». Celle-ci envisage une production plus durable, une agriculture plus biologique ainsi qu'une diminution de l'utilisation des pesticides et fertilisants⁹⁰.

Sixièmement, la prise de mesures visant à éviter la perte de biodiversité et des écosystèmes et à promouvoir leurs rétablissements⁹¹. Ceux-ci sont essentiels à notre survie et à celle de la planète puisqu'ils permettent « *d'atténuer les effets des catastrophes naturelles, des maladies et contribuent à réguler le climat*⁹² ».

Dernièrement, la favorisation d'un environnement sain et non pollué par les substances toxiques⁹³ afin de préserver la santé des citoyens et la vie de nos écosystèmes⁹⁴.

⁸⁷ L. KRÄMER, « La protection de l'environnement et le pacte vert européen », *op. cit.*, p. 151.

⁸⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 12.

⁸⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Une stratégie « de la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM (2020) 381 final.

⁹⁰ L. KRÄMER, « La protection de l'environnement et le pacte vert européen », *op. cit.*, p. 151.

⁹¹ *Ibidem*, p. 155.

⁹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 15.

⁹³ L. KRÄMER, « La protection de l'environnement et le pacte vert européen », *op. cit.*, p. 159.

⁹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 17.

Chapitre 2. La légitimité de l'Union européenne pour agir dans la lutte contre le réchauffement climatique : analyse de la compétence de l'Union en matière environnementale et du principe de subsidiarité

La mise en œuvre de la stratégie climatique européenne (du Pacte Vert pour l'Europe) et des objectifs mondiaux impose que l'Union européenne ait la légitimité pour le faire, le pouvoir d'agir en la matière. Nous présenterons d'abord la compétence de l'Union européenne en matière environnementale (Section 1). Puisque nous verrons que l'environnement est une compétence partagée entre l'Union et ses États membres⁹⁵, nous exposerons ensuite le principe de subsidiarité encadrant l'exercice d'une telle compétence par l'Union (Section 2).

Section 1. La compétence de l'Union européenne en matière environnementale

Dans le but d'exercer la compétence partagée dont elle dispose en matière d'environnement (§1), l'Union a mis en place une politique spécifique (§2).

§1. Une compétence partagée avec les États membres

Le principe d'attribution des compétences consacré à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (ci-après, le TUE) prévoit que l'Union ne peut agir que dans les limites des compétences qui lui ont été attribuées. Ainsi, si une compétence ne lui a pas été affectée, elle appartient aux États membres⁹⁶.

Depuis l'Acte unique européen de 1986⁹⁷, le TUE prévoit que l'Union dispose d'une compétence en matière d'environnement⁹⁸ qu'elle partage avec les États membres⁹⁹. Celle-ci est dès lors dite « partagée » ou encore « concurrente »¹⁰⁰. Cela implique que les États ne peuvent légiférer dans un domaine touchant à l'environnement que lorsque l'Union ne s'en est

⁹⁵ TFUE, art. 4, §1.

⁹⁶ Traité sur l'Union européenne (version consolidée), art. 5, §2, *J.O.*, 7 juin 2016, C 202, p. 13 (ci-après, TUE).

⁹⁷ Acte unique européen, *J.O.*, L 169, 29 juin 1987, p. 1.

⁹⁸ I. MICHALLET, *op. cit.*, p. 339.

⁹⁹ TFUE, art. 4, §1.

¹⁰⁰ V. DE BEAUFORT, *Droit européen des affaires et politiques européennes*, 2^{ième} éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 62.

pas saisi ou lorsqu'elle n'a pas encore légiféré en la matière¹⁰¹. Il y a donc une véritable idée de préemption, « *les États exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Ceux-ci exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne*¹⁰² »¹⁰³.

Il est toutefois fondamental de préciser que l'Union « *n'agit à la place des États que si le principe de subsidiarité est vérifié*¹⁰⁴ ». Nous présenterons ce principe dans la suite de cette étude (cfr. Section 2. Le principe de subsidiarité).

§2. La politique européenne liée à l'environnement

Afin de cerner la politique de l'Union en matière environnementale, nous présenterons d'abord le cadre légal y relatif (A). Nous porterons ensuite une attention particulière à la mise en œuvre défectueuse de cette politique (B).

A. Le cadre légal

Depuis une cinquantaine d'années, la protection de l'environnement est devenue une des préoccupations principales de l'Union¹⁰⁵. Les États membres en son sein se sont rapidement accordés sur le fait que l'environnement était un patrimoine commun dépassant les frontières étatiques et qu'une protection générale était nécessaire¹⁰⁶. En effet, une volonté d'agir ensemble afin de préserver nos milieux naturels et écosystèmes a rapidement vu le jour¹⁰⁷.

Plusieurs dispositions législatives viennent renforcer le devoir de l'Union d'agir dans le domaine de l'environnement¹⁰⁸. Le droit primaire rappelle à l'article 3 du TUE que celle-ci « *œuvre pour le développement durable de l'Europe et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement*¹⁰⁹ ».

¹⁰¹ Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fr (4 juillet 2021).

¹⁰² TFUE, art. 2, §2.

¹⁰³ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 117.

¹⁰⁴ V. DE BEAUFORT, op. cit., p. 62.

¹⁰⁵ C. BINET, op. cit., p. 207.

¹⁰⁶ I. MICHALLET, op. cit., p. 341.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ C. BINET, op. cit., p. 207.

¹⁰⁹ TUE, art. 3, §3.

Le TFUE ajoute que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable*¹¹⁰ ». La protection de l'environnement est dès lors un objectif transversal que l'Union doit prendre en considération dans la mise en œuvre de toutes ses politiques¹¹¹. Par exemple, si nous analysons la politique agricole commune¹¹², nous pourrions observer que « *des mesures intéressant l'environnement*¹¹³ » sont prises au quotidien¹¹⁴. Grâce à ce principe d'intégration¹¹⁵, les efforts pour protéger l'environnement ne sont donc pas cloisonnés au sein de la politique y réservée¹¹⁶. La Commission a d'ailleurs exprimé à ce sujet que « *l'intégration de la problématique environnementale dans les autres politiques n'est plus un choix mais une obligation*¹¹⁷ ».

Bien qu'un but plus général de développement durable soit visé par l'Union dans son ensemble¹¹⁸, le premier paragraphe de l'article 191 du TFUE fixe les principaux objectifs qu'elle entend réaliser dans le cadre de sa politique environnementale¹¹⁹. Assurer la préservation et la protection d'un environnement de qualité ; protéger la santé de sa population ; utiliser intelligemment les ressources naturelles ; et agir contre le changement climatique¹²⁰.

Les droits de l'Homme viennent également renforcer ce devoir de protéger l'environnement. Bien que la Convention européenne des droits de l'Homme ne reconnaissent pas expressément de droit à un environnement de qualité, la jurisprudence admet une protection notamment par le truchement des articles 2 (la protection du droit à la vie) et 8 (le droit au respect de la vie privée et familiale)¹²¹.

¹¹⁰ TFUE, art. 11.

¹¹¹ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, 1^{er} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 18.

¹¹² Z. ROSETTA, « Principe de subsidiarité et environnement », *Rev. eur. dr. envir.*, n°3, 2000, p. 275.

¹¹³ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 115.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Z. ROSETTA, op. cit., p. 274.

¹¹⁶ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 115.

¹¹⁷ Z. ROSETTA, op. cit., p. 274.

¹¹⁸ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 118.

¹¹⁹ S. BAZIADOLY, op. cit., p. 18.

¹²⁰ TFUE, art. 191, §1.

¹²¹ Conseil de l'Europe, *Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 6, <https://www.echr.coe.int/> (5 juillet 2021).

B. Une mise en œuvre défectueuse de la politique européenne environnementale

L'Union européenne concrétise principalement sa compétence en matière environnementale de deux manières ; d'une part, elle met en place des programmes d'action fixant les priorités¹²², d'autre part, elle prend des initiatives législatives¹²³.

La mise en œuvre de la législation européenne en matière environnementale est cependant défectueuse¹²⁴. S'il convient de pointer les États et leur mauvaise application du droit européen, il s'impose également de se demander si les institutions européennes procèdent de la bonne manière¹²⁵. L'instrument juridique auquel l'Union recourt pour légiférer en matière environnementale est majoritairement la directive¹²⁶. Citons notamment la Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages¹²⁷ », la Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 « sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe¹²⁸ », et la Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 « établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre¹²⁹ ».

L'inconvénient principal lié à l'utilisation d'une directive est le fait que ses dispositions n'ont pas d'effet direct¹³⁰, une transposition dans l'ordre interne de chaque État est nécessaire pour qu'elles soient applicables¹³¹. Si cela permet aux législateurs nationaux de conserver une marge d'appréciation dans le choix des mesures visant à réaliser le prescrit européen, le risque est que cette transposition soit imparfaite ou n'ait simplement pas lieu. En l'espèce, c'est souvent le cas en matière environnementale¹³². Prenons comme exemple la Belgique : en 2018,

¹²² TFUE, art. 192, §3.

¹²³ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 144.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 143.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 151.

¹²⁷ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.*, 30 avril 2004, p. 56.

¹²⁸ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *J.O.*, 11 juin 2008, L 152, p. 1.

¹²⁹ 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, *J.O.*, 25 octobre 2003, L 275, p. 32.

¹³⁰ TFUE, art. 288, al. 3.

¹³¹ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 151.

¹³² *Ibidem*.

sur les vingt-deux directives prises par les institutions européennes depuis 2007, seules dix-sept avaient déjà fait l'objet d'une transposition effective en Wallonie¹³³.

A l'inverse, l'utilisation de règlements permet d'éviter cela : les dispositions de celui-ci ont effet direct¹³⁴ réduisant dès lors la marge d'appréciation étatique et ainsi, les risques d'une mauvaise transposition¹³⁵. Recourir aux règlements permet également une plus grande harmonisation, dès lors cohérence entre les mesures environnementales¹³⁶. Les institutions européennes y recourent généralement lorsque l'instrument législatif entend lui-même implémenter une mesure d'un rang plus élevé, dite « *supra-européenne*¹³⁷ ».

Dès lors, nous pouvons naturellement nous demander pourquoi le législateur européen ne recourt pas davantage à l'utilisation de règlements en matière environnementale ?

Si nous verrons dans la suite de cette étude que la tendance est en train de changer, nous pouvons constater à ce stade que « *la préférence du législateur de l'Union pour la directive est une manifestation formelle du caractère concurrent des compétences de l'Union et de celles des États membres en la matière*¹³⁸ ». En effet, le recours à un instrument juridique permettant de laisser une certaine liberté aux législateurs nationaux quant aux choix des mesures concrètes semble pouvoir se justifier au regard du principe de proportionnalité lors de l'exercice par l'Union d'une compétence partagée telle que la protection de l'environnement¹³⁹. Rappelons que le principe de proportionnalité impose aux institutions européennes de ne pas agir au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre leurs objectifs¹⁴⁰.

¹³³ Site web officiel de la Wallonie : <http://etat.environnement.wallonie.be> (6 juillet 2021).

¹³⁴ TFUE, art. 288, al. 2.

¹³⁵ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 151.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 152.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 151.

¹³⁸ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 151.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ TUE, art. 5, al. 4.

Section 2. Le principe de subsidiarité

Après avoir présenté en quoi consiste le principe de subsidiarité (§1), nous exposerons son application au domaine de l'environnement (§2). Nous aborderons ensuite le contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité dans le cadre d'une initiative législative européenne (§3).

§1. Notion

En devenant membre de l'Union européenne, les États acceptent que certaines compétences soient transférées aux institutions européennes. Selon le domaine concerné, ces dernières disposent de faibles ou de larges pouvoirs pour intervenir en la matière¹⁴¹.

Lorsque les compétences communautaires ont pris une plus grande ampleur, certains pays craignaient que l'exercice de leur souveraineté ne soit excessivement entravé par l'agissement des institutions européennes et qu'ainsi leur autonomie ne soit réduite¹⁴². Il s'imposait dès lors de mettre en place des garanties qui apaiseraient les États¹⁴³. Le principe de subsidiarité entend répondre à ce besoin de rassurer ces derniers sur la délimitation des pouvoirs communautaires¹⁴⁴ et constitue un véritable « *garde-fou*¹⁴⁵ » face à l'élargissement de ceux-ci¹⁴⁶.

L'article 5 du TUE le définit de la façon suivante : « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union*¹⁴⁷ ».

¹⁴¹ J. RIDEAU, « Compétences et subsidiarité dans l'Union européenne et les Communautés européennes » in *Les États membres de l'Union européenne : adéquations et résistances*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 509.

¹⁴² *Ibidem*, p. 520.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 521.

¹⁴⁵ Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 276.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ TUE, art. 5, §3.

La subsidiarité peut dès lors s'appréhender comme un « *principe d'organisation politique*¹⁴⁸ » dont le rôle est de répartir les actions entre des autorités de niveaux différents¹⁴⁹. L'exercice des compétences partagées s'opère suivant les critères de proximité et d'efficacité¹⁵⁰. En effet, le but de la subsidiarité est de s'assurer que « *l'action est réalisée au plus proche du citoyen, le niveau supérieur ne devant intervenir que si cela est nécessaire*¹⁵¹ ». La question qui se pose lors des négociations est ainsi la suivante ; quelle entité est la mieux placée pour gérer efficacement la question¹⁵² ?

Il convient toutefois de préciser que le principe de subsidiarité n'a pas pour rôle de répartir les compétences entre l'Union et les États membres ; cette fonction appartient au législateur¹⁵³. Cette règle permet seulement de contrôler l'exercice par l'Union d'une compétence partagée¹⁵⁴ et d'évaluer s'il est pertinent qu'elle agisse ou s'il est plus judicieux de laisser les États membres le faire¹⁵⁵.

§2. Le principe de subsidiarité et l'environnement

La pertinence de la subsidiarité en matière environnementale s'est rapidement justifiée¹⁵⁶.

Premièrement, le transfert à l'Union d'une compétence en matière environnementale a facilement été accepté par les États membres. En effet, ceux-ci ont longtemps laissé la protection de l'environnement de côté. Considérant l'environnement comme un bien commun, ils s'accordèrent rapidement sur le fait que sa protection au niveau supranational profiterait à l'intérêt général à condition de prendre en considération les particularités de chaque État¹⁵⁷.

A cet égard, il est intéressant de souligner que dès le moment où les institutions européennes ont commencé à légiférer en la matière, s'est imposée une mise œuvre des mesures

¹⁴⁸ Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 258.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ V. DE BEAUFORT, *op. cit.*, p. 64.

¹⁵² Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 258.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 269.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ V. DE BEAUFORT, *op. cit.*, p. 64.

¹⁵⁶ Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 255.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 260.

par les États¹⁵⁸. Ainsi, progressivement, ceux-ci « *ont dû se préoccuper de l'environnement, l'intégrer dans leur droit national et mettre sur agenda une politique nationale de l'environnement*¹⁵⁹ ».

Deuxièmement, la subsidiarité permet de trouver le niveau approprié pour exercer efficacement la compétence environnementale¹⁶⁰. L'Union est habilitée à agir lorsqu'il est établi que son action sera plus efficace que celle de chaque État membre séparément. C'est notamment le cas quand le problème dépasse les frontières nationales¹⁶¹. *A contrario*, si la question peut être mieux gérée au niveau des États membres, alors ceux-ci conserveront leur compétence de principe¹⁶². En effet, comme l'expose le premier programme européen d'action environnementale de 1973 « *pour chaque catégorie différente de pollution, il convient de rechercher le niveau d'action (local, régional, national, communautaire, international) le mieux adapté à la nature de la pollution, ainsi qu'à la zone géographique à protéger. Il convient de concentrer au niveau communautaire les actions qui peuvent être les plus efficaces à ce niveau*¹⁶³ ».

Ainsi, la subsidiarité vient encadrer l'intervention communautaire en imposant une double condition : la nécessité et l'efficacité de l'exercice de la compétence par l'Union¹⁶⁴. En matière environnementale, s'ajoute le besoin d'avoir une cohérence générale dans les mesures prises¹⁶⁵.

En effet, puisque des problèmes tels que le réchauffement climatique ou la perte de la biodiversité sont transfrontaliers, ils demandent une action cohérente de la part de toutes les parties concernées¹⁶⁶. Supposons par exemple que la Belgique diminue ses émissions de gaz à effet de serre. Si parallèlement la France les double, les efforts belges seront inefficaces¹⁶⁷.

¹⁵⁸ Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 263.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 258.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 259.

¹⁶² *Ibidem*, 258.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 257.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 259.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 261.

¹⁶⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », *op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

Finalement, nous pouvons souligner que le recours à la subsidiarité permet de concrétiser l'objectif plus général de développement durable et d'une protection élevée de l'environnement visé à l'article 3 du TUE¹⁶⁸. Celui-ci ne peut être atteint que « *par une action concertée de tous les acteurs concernés, agissant dans un esprit de coopération*¹⁶⁹ ».

§3. Le contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité

Le Protocole n° 2 du 16 décembre 2004 « sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁷⁰ » prévoit qu'en cas d'initiative législative européenne, le respect du principe de subsidiarité est soumis au contrôle des parlements nationaux¹⁷¹.

A cet effet, les institutions européennes (Commission¹⁷², Parlement¹⁷³ et Conseil¹⁷⁴) ont l'obligation de transmettre tout projet d'acte législatif aux parlements nationaux¹⁷⁵.

A partir de la transmission de la proposition législative, tout parlement national dispose d'un délai de huit semaines pour rendre un avis motivé sur la conformité de celle-ci au principe de subsidiarité¹⁷⁶. Ce contrôle entend offrir aux parlements nationaux une participation directe au processus législatif¹⁷⁷ en leur réservant un droit d'opposition¹⁷⁸.

Si un avis de non-conformité est émis par un des parlements nationaux, l'institution européenne concernée à l'origine du projet doit en tenir compte¹⁷⁹. Après avoir formulé une réponse à cet avis, s'installe généralement un dialogue politique entre les deux parties concernées¹⁸⁰.

¹⁶⁸ Z. ROSETTA, *op. cit.*, p. 267.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *J.O.*, 16 décembre 2004, C 310, p. 207 (ci-après, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

¹⁷¹ M. GENNART, *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, 1^{ière} éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 297.

¹⁷² Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 4, al. 1.

¹⁷³ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 4, al. 2.

¹⁷⁴ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 4, al. 3.

¹⁷⁵ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 4, al. 1.

¹⁷⁶ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 6, al. 1.

¹⁷⁷ M. GENNART, *op. cit.*, p. 297.

¹⁷⁸ V. DE BEAUFORT, *op. cit.*, p. 64.

¹⁷⁹ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 7, al. 1.

¹⁸⁰ Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_fr (consulté le 4 juillet 2021).

Cependant, si « *les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le projet doit être réexaminé*¹⁸¹ ». Dès lors, puisque l'atteinte d'un seuil est nécessaire pour remettre en cause l'intervention de l'Union, il apparaît nécessaire que les parlements coopèrent¹⁸².

Finalement, la Cour de justice de l'Union européenne détient une compétence de contrôle *a posteriori*. Lorsqu'un État membre considère qu'un acte pris par les institutions viole le principe de subsidiarité, celui-ci peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur la question¹⁸³.

Nous pouvons toutefois souligner que le Protocole¹⁸⁴ emprunte des termes très généraux pour présenter le contrôle parlementaire et ne définit pas le principe de subsidiarité. Dès lors, un risque d'interprétation divergente entre les parlements est à prendre en considération. Cela aurait pour conséquence d'entraver la pertinence du contrôle parlementaire¹⁸⁵.

Si cela reste fort théorique à ce stade, nous analyserons dans la suite de cette étude (cfr. Chapitre 3. La compétence subsidiaire de l'Union dans le cadre de la Loi européenne sur le climat : analyse de la réponse européenne face à l'urgence climatique) un exemple concret du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux.

¹⁸¹ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 7, al. 3.

¹⁸² M. GENNART, *op. cit.*, p. 298.

¹⁸³ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 8, al. 1.

¹⁸⁴ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *J.O.*, 16 décembre 2004, C 310, p. 207.

¹⁸⁵ M. GENNART, *op. cit.*, p. 298.

Chapitre 3. La compétence subsidiaire de l'Union dans le cadre de la Loi européenne sur le climat : analyse de la réponse européenne face à l'urgence climatique

Après avoir présenté la stratégie de l'Union face à l'urgence climatique (le Pacte Vert) ainsi que la compétence de celle-ci en matière environnementale, exposons comment *in concreto* l'Union s'en est servie pour agir contre le réchauffement climatique.

Dans un premier temps, nous analyserons la Loi européenne sur le climat adoptée par l'Union visant à mettre en œuvre l'objectif de neutralité climatique prévu par l'Accord de Paris (Section 1). Dans un deuxième temps, nous aborderons la question du respect du principe de subsidiarité par l'Union dans le cadre de la Loi européenne sur le climat (Section 2).

Section 1. La Loi européenne sur le climat

Si nous présenterons d'abord l'objet de la Loi européenne sur le climat (§1), nous présenterons ensuite le choix de l'instrument juridique et en quoi celui-ci semble approprié pour réaliser l'objectif de neutralité climatique (§2). Finalement, nous exposerons succinctement le contenu de la Loi européenne sur le climat (§3).

§1. La mise en œuvre de l'Accord de Paris

Si le Pacte Vert contient beaucoup de propos ambitieux, il prévoit notamment la prise d'initiatives législatives visant à la réalisation concrète de celui-ci¹⁸⁶.

Parmi celles-ci, nous avons le Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 « établissant le cadre pour parvenir à la neutralité climatique¹⁸⁷ », appelé aussi « la Loi européenne sur le climat ». Comme le révèle l'intitulé du Règlement, celui-ci entend rendre contraignant l'objectif de parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050

¹⁸⁶ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 29.

¹⁸⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

prévu par l'Accord de Paris¹⁸⁸. Plus précisément, il vise à concrétiser « *l'objectif de température à long terme*¹⁸⁹ » prévu à l'article 2 de l'Accord de Paris¹⁹⁰. Celui-ci prévoit la prise d'actions pour limiter la hausse de la température atmosphérique à un degré et demi¹⁹¹.

Si ce nouveau règlement entend intégrer cet objectif dans le droit européen¹⁹², il ne présente toutefois pas les mesures concrètes à prendre pour parvenir à rendre nulles les émissions nettes de gaz à effet de serre¹⁹³. Il expose seulement une trajectoire contraignante à suivre pour y arriver¹⁹⁴.

Le cadre prévu dans le Règlement a pour objet d'obliger l'Union européenne et ses États membres à travailler ensemble à la réalisation de ce but collectif tout en prenant individuellement les mesures nécessaires pour y parvenir¹⁹⁵. En effet, comme l'exprime explicitement le considérant 8 du Règlement, « *en tant que cadre général pour la contribution de l'Union à l'Accord de Paris, le présent Règlement devrait veiller à ce que tant l'Union que les États membres contribuent à la riposte mondiale au changement climatique, conformément à l'Accord de Paris*¹⁹⁶ ».

Finalement, soulignons que si l'élaboration de nouvelles mesures tant européennes que nationales est nécessaire, il est également judicieux de vérifier que la législation européenne environnementale est adaptée à cette nouvelle ambition¹⁹⁷. Dès lors, de telles initiatives législatives seront accompagnées d'un réexamen des mesures européennes préexistantes¹⁹⁸. Comme l'a exposé la Commission dans sa Proposition de Règlement¹⁹⁹, elle a l'intention de

¹⁸⁸ Site web officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_fr (5 juillet 2021)

¹⁸⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 1, al. 2.

¹⁹⁰ Accord de Paris sur le climat, signé à New-York le 22 avril 2016, approuvé par la Loi du 25 décembre 2016 portant assentiment à l'Accord de Paris, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420 (ci-après, Accord de Paris sur le climat).

¹⁹¹ Accord de Paris sur le climat, art. 2, §1, point a.

¹⁹² Avis motivé du Sénat français relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, COM (2020) 0080, C9-0077/2020 - 2020/0036 (COD), p. 2.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 31.

¹⁹⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérant 8.

¹⁹⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), op. cit., p. 3.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), op. cit.

« réexaminer les politiques et mesures législatives existantes de l'Union afin de renforcer la cohérence au regard de l'objectif climatique et de la trajectoire établie²⁰⁰ ».

§2. Le choix de l'instrument juridique

Comme nous l'avons exposé dans le second chapitre (cfr. Chapitre 2. La légitimité de l'Union européenne pour agir dans la lutte contre le réchauffement climatique : analyse de la compétence de l'Union en matière environnementale et du principe de subsidiarité), le législateur européen recourt généralement à l'utilisation de directives pour agir en matière environnementale²⁰¹. Afin que les dispositions d'une directive puissent être intégrées dans les droits nationaux, les États membres doivent la transposer ; cependant, il arrive fréquemment que les États ne transposent pas ou du moins, ne transposent pas correctement la législation européenne²⁰².

Si législateur européen a longtemps préconisé l'utilisation de directives (plutôt que de règlements) pour agir en matière environnementale, l'adoption d'un règlement pour exposer le cadre contraignant visant à réaliser l'objectif de neutralité climatique semble démontrer une volonté de renforcer l'application du droit européen de l'environnement²⁰³. Puisque les dispositions d'un règlement sont directement applicables²⁰⁴ - et ne nécessitent dès lors pas de transposition - son utilisation pour légiférer permet d'assurer une plus grande harmonisation des mesures environnementales prises au niveau de l'Union²⁰⁵.

Dans sa Proposition de Loi européenne sur le climat²⁰⁶, la Commission va confirmer la nécessité de recourir à un règlement pour lutter contre le réchauffement climatique. Elle soutient que « *un règlement est le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs poursuivis par la présente proposition, il garantira l'applicabilité directe des dispositions*²⁰⁷ ». En effet, puisqu'une large harmonisation de l'action est nécessaire en matière environnementale pour

²⁰⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 3.

²⁰¹ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 151.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ *Ibidem*, p. 152.

²⁰⁴ TFUE, art. 288, al. 2.

²⁰⁵ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 152.

²⁰⁶ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 5.

avoir un réel impact, éviter de passer par la transposition de chaque législateur national est préconisé²⁰⁸.

Pour corroborer le fait qu'un recours au règlement est approprié, la Commission ajoute que « *de nombreuses dispositions s'adressent à la Commission (évaluation, rapports, recommandations, mesures supplémentaires, réexamen) et à l'Agence européenne pour l'environnement ; les États membres ne seraient donc pas à même de les mettre en œuvre par transposition*²⁰⁹ ».

§3. Le contenu de la Loi européenne sur le climat

Dans un premier temps, le Règlement définit son objet et son champ d'application²¹⁰. Comme nous l'avons exposé précédemment, celui-ci prévoit une trajectoire contraignante pour atteindre la neutralité climatique²¹¹. Cet objectif tendant lui-même à mettre en œuvre deux ambitions de l'Accord de Paris²¹² : premièrement, celui de limiter la hausse de température atmosphérique à un degré et demi²¹³, deuxièmement, celui de définir les moyens d'adaptation au changement climatique²¹⁴. Le Règlement entend également fixer un objectif intermédiaire à l'horizon de 2030 visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre²¹⁵.

Dans un second temps, le Règlement exprime explicitement le devoir qui incombe à l'Union européenne et aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour permettre d'atteindre collectivement l'objectif de neutralité climatique²¹⁶.

²⁰⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 5.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 1, al. 1.

²¹¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 1, al. 1.

²¹² Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 1, al. 1.

²¹³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 2, §1, point a.

²¹⁴ Accord de Paris sur le climat, art. 7, §1.

²¹⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 1, al. 1.

²¹⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 2, al. 2.

Dans un troisième temps, il fixe l'objectif intermédiaire à l'horizon de 2030²¹⁷. Celui-ci consiste en une « *réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990*²¹⁸ ». Afin d'atteindre celui-ci, il est précisé que l'Union et ses États membres devront privilégier des réductions « *rapides et prévisibles* »²¹⁹ et devront également augmenter le volume des puits carbone²²⁰. A cet effet, les institutions réexamineront la législation existante en la matière et pourront prendre des initiatives législatives²²¹.

Le Règlement prévoit également qu'un objectif à l'horizon de 2040 doit être défini par la Commission pour assurer la progression vers la neutralité climatique²²².

Dans un quatrième temps, le Règlement présente le conseil consultatif européen sur le changement climatique ainsi que les tâches qui lui incomberont, à savoir principalement de fournir à l'Union une expertise scientifique relative au changement climatique²²³. Celui-ci sera également chargé de donner un avis sur les mesures proposées par l'Union et sur leur adéquation avec les objectifs fixés dans l'Accord de Paris²²⁴. Enfin, une compétence de sensibilisation au changement climatique lui sera réservée²²⁵.

Dans un cinquième temps, le Règlement prévoit que l'Union et les États membres doivent se donner les moyens de s'adapter davantage au changement climatique en augmentant leur résilience et en réduisant leur vulnérabilité aux effets de celui-ci²²⁶. Le Règlement souligne

²¹⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §1, al. 1.

²¹⁸ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §1, al. 1.

²¹⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §1, al. 2.

²²⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §1, al. 1 et 2.

²²¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §2, al. 1.

²²² Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 4, §3, al. 1.

²²³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 3, §1 et §2, point a.

²²⁴ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 3, §2, point b.

²²⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 3, §2, point e.

²²⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 5, §1.

à cet égard que les politiques d'adaptation nationales et européennes devront être cohérentes et se renforcer²²⁷.

Dans un sixième temps, celui-ci réserve à la Commission européenne la compétence de contrôler tous les cinq ans les progrès collectifs réalisés par les États membres dans la réalisation des objectifs exposés ci-dessus²²⁸. Elle évaluera également la cohérence et la pertinence des mesures concrètes prises par l'Union²²⁹ et par les États au regard de ces mêmes objectifs²³⁰.

S'il s'avère que les mesures d'un État membre ne sont pas adaptées pour atteindre les objectifs susmentionnés, la Commission pourra adresser à celui-ci des recommandations qu'elle rendra publiques²³¹. Six mois après la réception de celles-ci, l'État concerné devra présenter comment il prévoit d'en tenir compte²³². Dans l'année qui suit la recommandation, il devra faire état de la prise en compte effective de celle-ci ou justifier le fait de ne pas l'avoir fait²³³.

Section 2. Le principe de subsidiarité et la Loi européenne sur le climat

Nous présenterons d'abord la position de l'Union sur la pertinence d'agir au niveau européen pour lutter contre le réchauffement climatique et d'ainsi adopter la Loi européenne sur le climat (§1). Nous aborderons ensuite les critiques émises par les parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité par l'Union dans le cadre de sa proposition législative (§2). Finalement, nous exposerons la réponse des institutions à ces critiques et la position finale de l'Union sur le respect de la subsidiarité (§3).

²²⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 5, §2 et §4.

²²⁸ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 6, §1, al. 1, points a et b.

²²⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 6, §2.

²³⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §1.

²³¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §2.

²³² Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §3, point a.

²³³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §3, point b.

§1. La position de l'Union dans la Proposition de Règlement

Comme nous l'avons vu précédemment, et comme l'exprime l'article 191, paragraphe 1, quatrième tiret, du TFUE, l'Union européenne dispose d'une compétence pour agir en matière de lutte contre le réchauffement climatique²³⁴. En effet, il s'agit d'un des quatre objectifs qu'elle doit contribuer à réaliser dans le cadre de sa politique environnementale²³⁵. A cet effet, l'article 192, paragraphe 1, du TFUE prévoit que l'Union peut prendre des initiatives législatives²³⁶.

Dès lors, nous pouvons affirmer que les institutions européennes étaient en principe habilitées à prendre le Règlement 2021/1119²³⁷. Cependant, il s'impose de vérifier que cette initiative législative a été prise en respectant le principe de subsidiarité²³⁸. En guise de rappel, celui-ci impose qu'en cas de compétences non exclusives, l'Union n'agisse que si cela est nécessaire. Privilégiant une action au plus proche du citoyen, elle n'agira que s'il est établi que son action sera plus efficace que celle des États membres séparément²³⁹.

L'Union a présenté lors de sa Proposition de Règlement les raisons pour lesquelles cette initiative est justifiée au regard du principe de subsidiarité²⁴⁰. Elle rappelle que le changement climatique est un problème qui dépasse les frontières étatiques et que les actions visant à sa lutte ne peuvent dès lors être cloisonnées au sein de chaque pays. Des mesures prises au niveau national, régional et local sont recommandées et plus que nécessaires mais ne suffiront pas pour avoir un réel impact. Il s'impose que l'Union vienne compléter et renforcer celles-ci. Seule une démarche coordonnée à l'échelle européenne, et au mieux, mondiale permettra de lutter efficacement contre le réchauffement climatique²⁴¹. A cet égard, les institutions européennes soulignent qu'agir au niveau de l'Union « *devrait tendre à la réalisation économiquement*

²³⁴ TFUE, art. 191, §1, al. 1, 4^{ème} tiret.

²³⁵ TFUE, art. 191, §1, al. 1.

²³⁶ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 4.

²³⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §3, point a.

²³⁸ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 1, al. 1.

²³⁹ V. DE BEAUFORT, *op. cit.*, p. 64.

²⁴⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 5.

²⁴¹ *Ibidem*.

*efficace des objectifs climatiques à long terme, tout en garantissant l'équité et l'intégrité environnementale*²⁴² ».

L'Union renforce sa légitimité d'agir en exposant le fait que son initiative respecte le principe de proportionnalité²⁴³. Celui-ci accompagne le principe de subsidiarité dans l'encadrement de l'exercice de compétences partagées par l'Union²⁴⁴. Il impose que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* »²⁴⁵.

A cet égard, l'Union soutient que pour parvenir à rendre le continent européen neutre en carbone d'ici 2050²⁴⁶, elle entend donner des lignes directrices aux États membres tout en leur laissant une certaine marge d'appréciation quant au choix des mesures qu'ils estiment nécessaires pour y parvenir²⁴⁷. L'analyse du contenu du Règlement²⁴⁸ que nous venons de réaliser permet de confirmer le respect par le législateur européen du principe de proportionnalité. Les articles 2 et 5 prévoient effectivement que les États sont libres - sous réserve du contrôle par la Commission qui peut leur adresser des recommandations²⁴⁹ - dans le choix des mesures visant à concrétiser les objectifs de neutralité carbone²⁵⁰ et d'adaptation au changement climatique²⁵¹.

²⁴² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 5.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ TUE, art. 5, §1.

²⁴⁵ TUE, art. 5, §4.

²⁴⁶ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 1.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 5.

²⁴⁸ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

²⁴⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 2, §2.

²⁵⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 5, §1.

²⁵¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 7, §2.

§2. Les critiques de certains parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité

Certains parlements nationaux n'étaient toutefois pas d'avis que l'Union respectait le principe de subsidiarité dans le cadre de sa Proposition²⁵², ils ont dès leur fait part de leur position lors du contrôle parlementaire²⁵³.

Rappelons que tout projet d'acte législatif européen doit être transmis aux parlements nationaux pour permettre à ceux-ci d'évaluer le respect du principe de subsidiarité. Chaque parlement dispose alors de huit semaines pour rendre un avis motivé²⁵⁴.

Puisqu'il s'impose de restreindre cette étude, nous nous bornerons à exposer les avis de la France et de la Hollande.

A. L'avis de la France

Si le Sénat français souligne le fait que l'Union avait déjà émis dans le passé des objectifs visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et qu'ainsi une intervention au niveau européen présentait une plus-value²⁵⁵, il critique cependant le mécanisme d'évaluation des mesures nationales qui entend être mis en place dans le Règlement. Il soutient que celui-ci doit être clarifié²⁵⁶. Rappelons à ce sujet que l'article 7 du Règlement prévoit que la Commission sera habilitée à contrôler les mesures prises par les États²⁵⁷. Le Sénat français redoute en effet que via ses recommandations, l'Union ne s'ingère excessivement dans les compétences des États membres²⁵⁸.

²⁵² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*

²⁵³ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 6, al. 1.

²⁵⁴ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 6, al. 1.

²⁵⁵ Avis motivé du Sénat français relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, *op. cit.*, p. 4.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 5.

²⁵⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), art. 6 §1.

²⁵⁸ Avis motivé du Sénat français relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, *op. cit.*, p. 5.

Le Sénat a également critiqué la Proposition en ce que celle-ci prévoit que « *la Commission sera habilitée à adopter des actes délégués afin de compléter le présent règlement en définissant la trajectoire à suivre au niveau de l'Union en vue d'atteindre progressivement l'objectif fixé pour 2050*²⁵⁹ ». Il considère en effet qu'une telle habilitation serait de nature à violer le principe de subsidiarité²⁶⁰. Sa réflexion est la suivante. L'article 290 du TFUE prévoyant que « *un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif*²⁶¹ » s'oppose à l'adoption d'actes délégués pour les éléments essentiels. Étant donné l'impact considérable que les décisions visant à tracer la trajectoire pour réaliser l'objectif de neutralité climatique auront sur la société dans son ensemble, il s'impose que celles-ci soient « *pleinement acceptée par les États membres pour être mise en œuvre avec succès*²⁶² »²⁶³. Considérées ainsi comme un élément essentiel de la Proposition, le Sénat français considère que l'adoption de la trajectoire via des actes délégués violerait le principe de subsidiarité²⁶⁴.

Le parlement slovaque, préoccupé par cette même question, a d'ailleurs mis en évidence que « *la procédure législative ordinaire permettra l'implication directe des États membres, qui sont directement responsables de la mise en œuvre des mesures de décarbonisation, garantissant ainsi une légitimité adéquate au processus de fixation de la trajectoire européenne et un niveau de qualité plus élevé du dialogue sur l'adoption conjointe de la législation*²⁶⁵ ».

²⁵⁹ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le UE (2018/1199), *op. cit.*, p. 15.

²⁶⁰ Avis motivé du Sénat français, relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, *op. cit.*, p. 6.

²⁶¹ TFUE, art. 294, §1.

²⁶² Avis motivé du Sénat français relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, *op. cit.*, p. 6.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Avis du European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republik, Resolution of the European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republik, CRD-1674/2020-VEZ, p. 2.

B. L'avis de la Hollande

L'avis de la Hollande présente les points de vue de plusieurs partis présents au sein du Sénat hollandais. Parmi ceux-ci, nous avons celui du Parti Politique Réformé ou Staatkundig Gereformeerde Partij (« SGP »)²⁶⁶.

Tout comme le Sénat français, le SGP a marqué son opposition face à l'adoption d'actes délégués par les institutions²⁶⁷. Celui-ci remet aussi en question l'utilisation d'un règlement pour réaliser l'objectif de neutralité climatique. S'il est établi que la mise en œuvre d'un tel objectif aura un large impact sur l'économie des États, l'ampleur de celui-ci ne peut toutefois être mesuré à l'heure actuelle²⁶⁸. Ainsi, le parti « *ne considèrent pas qu'il soit approprié de déclarer un tel objectif contraignant pour les États membres individuels au niveau européen*²⁶⁹ ». Partant, il considère qu'agir de la sorte reviendrait à violer le principe de subsidiarité²⁷⁰.

§3. Le réponse de l'Union face à ces critiques et sa position finale sur la subsidiarité

Comme nous l'avons vu précédemment (cfr. Chapitre 2 – La légitimité de l'Union européenne pour agir dans la lutte contre le réchauffement climatique : analyse de la compétence de l'Union en matière environnementale), le Protocole n°2 sur « le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité » du 16 décembre 2004 impose que les institutions européennes prennent en considération les avis des parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité²⁷¹.

Une réponse de la part de la Commission aux exposés des parlements français et hollandais - soutenant notamment que l'adoption d'actes délégués pour définir la trajectoire à suivre violerait le principe de subsidiarité - était dès lors souhaitée. A ces inquiétudes, la Commission a répondu que « *la proposition prévoit que le point de départ et le point final de la trajectoire, ainsi que les critères à prendre en considération lors de la détermination de cette*

²⁶⁶ Avis du European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republik, Resolution of the European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republik, *op. cit.*, p. 1.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 3.

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 7, al. 1.

*dernière, sont fixés par les colégislateurs ; par conséquent, la Commission estime que la délégation ne comprend aucun élément essentiel au sens de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*²⁷² »²⁷³.

Les institutions européennes ont dès lors tenu compte de la critique des parlements nationaux comme l'impose l'article 7, alinéa 1 du Protocole n°2²⁷⁴. Soulignons cependant que la réponse de la Commission se contente de contredire la critique de parlements, elle n'apporte pas de justification illustrée par des exemples concrets. Est-ce réellement convaincant ? Puisque la France et la Hollande ont donné leur vote au sein du Conseil de l'Union européenne ayant adopté la Loi européenne sur le climat²⁷⁵, nous pouvons supposer qu'ils considèrent que la Commission ne viole pas le principe de subsidiarité en agissant de la sorte²⁷⁶.

La France et la Hollande conservent toutefois la possibilité de déposer un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne si l'un d'eux considère que le Règlement²⁷⁷ pris par les institutions viole le principe de subsidiarité. Rappelons que la Cour dispose d'une compétence pour contrôler *a posteriori* le respect du principe de subsidiarité lorsqu'un État membre en fait la demande²⁷⁸.

Pour ce qui concerne les autres remarques des parlements nationaux, nous supposons qu'elles ont été prises en considération par les institutions européennes mais étant relativement isolées, elles n'ont eu qu'une faible incidence²⁷⁹.

²⁷² Résolution relative à la Proposition de loi européenne sur le climat (Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1199, COM (2020) 80 final), C (2021) 2552 final, p. 3.

²⁷³ Rapport annuel (2020) de la Commission sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, *op. cit.*, p. 12.

²⁷⁴ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *J.O.*, 16 décembre 2004, C 310.

²⁷⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

²⁷⁶ Résultat du vote du Conseil relatif au règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), PE-CONS 27/21, 2020/0036 (COD), 28 juin 2021, p. 2.

²⁷⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

²⁷⁸ Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 8, al. 1.

²⁷⁹ Site officiel de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_fr (6 juillet 2021).

Finalement, il est intéressant de mettre en évidence la position commune des institutions européennes sur la subsidiarité inscrite dans l'acte final adopté le 30 juin 2021, à savoir le Règlement (UE) 2021/1119²⁸⁰. Le quarantième considérant expose ceci : « *étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir parvenir à la neutralité climatique dans l'Union d'ici à 2050, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut, en raison de ses dimensions et de ses effets, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif*²⁸¹ ».

²⁸⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

²⁸¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), considérant 40.

Conclusion

Le réchauffement climatique est un problème qui n'est pas nouveau ; cela fait de nombreuses années que nous le savons.

Pourtant ce n'est que récemment que nous avons ressenti une réelle volonté d'agir. Au fait que nous nous sentons de plus en plus concernés par la question climatique s'ajoute la survenance de nouveaux phénomènes naturels ; des inondations, des incendies, la perte voire l'extinction de la faune et de la flore. Le constat des experts scientifiques est clair : si nous n'agissons pas immédiatement, de tels phénomènes se multiplieront et les effets climatiques sur la planète seront irréversibles. Faire des efforts c'est bien, mais aujourd'hui s'imposent des changements radicaux.

Face à cette urgence climatique, l'Union a décidé d'agir. Précisons qu'au-delà de sa volonté propre, l'Union avait l'obligation de mettre en œuvre l'Accord de Paris²⁸² auquel elle est partie. Celui-ci a pour objectif de limiter la hausse de la température atmosphérique.

Si nous pouvons mettre en évidence le fait que les précédents programmes européens en matière d'environnement n'ont produit que de faibles résultats et ce dû au fait que les objectifs sont restés théoriques, en 2019, la Commission a décidé de faire de l'urgence climatique une de ses priorités principales. Nous pouvons effectivement saluer sa plus grande initiative, le Pacte Vert pour l'Europe²⁸³, une stratégie qui entend prôner une économie plus verte et durable afin de parvenir d'ici 2050 à rendre nulles les émissions nettes de gaz à effet de serre.

Une action européenne semblait adéquate pour plusieurs raisons : en tant qu'entité supranationale, elle peut agir à grande échelle ; sa position sur la scène internationale lui permet d'influencer ses partenaires internationaux ; il s'agit d'une union de marché qui est responsable de dix pourcents de émissions de gaz à effet de serre, ainsi en modifiant ses modes de production et de consommation, un impact peut raisonnablement être espéré.

²⁸² Accord de Paris sur le climat, signé à New-York le 22 avril 2016, approuvé par la Loi du 25 décembre 2016 portant assentiment à l'Accord de Paris, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

²⁸³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final.

Cependant, la compétence dont l'Union dispose en matière environnementale est partagée avec les États membres. Ainsi, lorsqu'elle exerce une compétence non-exclusive, l'Union doit veiller à respecter le principe de subsidiarité. Celui-ci l'autorise à agir uniquement lorsqu'il est établi que cela est nécessaire, que son action sera plus efficace que celle des États membres chacun de leur côté. Puisque l'environnement est un bien commun et qu'ainsi sa protection est d'intérêt général, une action coordonnée au niveau européen pour lutter contre le réchauffement climatique semblait s'imposer.

Dès lors, afin de mettre en œuvre le défi mondial de lutte contre le changement climatique, l'Union a exercé sa compétence - l'habilitant à prendre des actes législatifs - en adoptant la Loi européenne sur le climat²⁸⁴. Celle-ci prévoit une trajectoire contraignante pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050.

Plusieurs commentaires peuvent être fait au sujet de cette Loi.

D'abord, nous pouvons saluer l'utilisation d'un règlement pour légiférer. Puisque ses dispositions ne nécessitent pas d'être transposées, un renforcement de la mise en œuvre - aujourd'hui défectueuse - des normes européennes environnementales peut être espéré.

Ensuite, bien que cela ait fait l'objet de critiques lors des contrôles parlementaires nationaux, nous pouvons *a priori* établir qu'en adoptant la Loi européenne sur le climat, l'Union a respecté le principe de subsidiarité. Un recours par un ou plusieurs États soutenant sa violation devant la Cour de justice est toutefois encore possible.

Enfin, s'il a été reproché à l'Union lors de son septième programme d'action en matière environnementale de fixer des objectifs théoriques sans prendre d'actions concrètes, nous pouvons nous demander si la trajectoire contraignante fixée par la Loi européenne sur le climat est suffisante pour obliger les États à prendre les mesures nécessaires pour atteindre la neutralité climatique. En effet, la Loi prévoit que si les mesures prises par un État ne sont pas appropriées à la réalisation de l'objectif, la Commission peut lui adresser des recommandations. Si la Loi recommande à l'État d'en tenir compte, elle prévoit toutefois qu'il puisse justifier le fait de ne

²⁸⁴ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

pas l'avoir fait. Il n'y a donc pas de réelle obligation pour les États membres, et probablement que ce fût le prix à payer pour que la Loi soit votée.

Dès lors, l'initiative de l'Union est-elle allée assez loin ? Le principe de subsidiarité n'est-il pas un frein dans la lutte contre le réchauffement climatique ? Nous n'avons plus qu'à espérer que les États mettront de la bonne volonté dans la prise de mesures pour atteindre la neutralité climatique. Si ce n'est pas le cas, ils auront gardé leur souveraineté mais auront perdu l'occasion d'éviter les effets climatiques irréversibles qui nous attendent si nous n'agissons pas immédiatement.

Bibliographie

I. Législation

Internationale

- Accord de Paris sur le climat, signé à New-York le 22 avril 2016, approuvé par la Loi du 25 décembre 2016 portant assentiment à l'Accord de Paris, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

Européenne

- Acte unique européen, *J.O.*, L 169, 29 juin 1987, p. 1.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.*, 7 juin 2016, C 202, p. 47.
- Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.*, 7 juin 2016, C 202, p. 13.
- Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *J.O.*, 16 décembre 2004, C 310, p. 207.
- 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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.*, 25 octobre 2003, L 257, p. 32.
- Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.*, 30 avril 2004, p. 56.
- Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *J.O.*, 11 juin 2008, L 152, p. 1.
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1199, COM (2020) 80 final.
- Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.*, 9 juillet 2021, L 243, p. 1.

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement : « Une planète propre pour tous - Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat », COM (2018) 773 final.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Le pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final.
- Résolution relative à la Proposition de loi européenne sur le climat (Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1199, COM (2020) 80 final), C (2021) 2552 final.
- Rapport annuel (2020) de la Commission sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, COM (2021) 417 final.
- Résultat du vote du Conseil relatif au règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), PE-CONS 27/21, 2020/0036 (COD), 28 juin 2021.

II. Doctrine

Ouvrages

- BAZIADOLY S., *La politique européenne de l'environnement*, 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.
- DE BEAUFORT V., *Droit européen des affaires et politiques européennes*, 2^{ième} éd., Bruxelles, Larcier, 2019.
- BINET C., « L'Europe et son Green Deal - Quel avenir pour le climat ? », *J.D.E.*, 2020, n° 269, pp. 207-210.
- COLOMBANI A., SYLVESTRE J., « Le Pacte vert et le plan de relance européen », *Obs. Bxl.*, 2021, pp. 8-9.
- GENNART M., *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, 1^{ière} éd., Bruxelles, Larcier, 2013.

- KRÄMER L., « L'autre pacte vert pour l'environnement - Un 8e programme d'action de l'UE », *R.D.U.E.*, 2019, pp. 85-91.
- KRÄMER L., « La protection de l'environnement et le pacte vert européen », *R.D.U.E.*, 2020, pp. 135-159.
- MICHALLET I., « Aux frontières du droit privé européen : le droit de l'environnement » in *Les frontières du droit privé européen*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 339-341.
- RIDEAU J., « Compétences et subsidiarité dans l'Union européenne et les Communautés européennes » in *Les États membres de l'Union européenne : adéquations et résistances*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 509-521.
- ROSETTA Z., « Principe de subsidiarité et environnement », *Rev. eur. dr. envir.*, n°3, 2000, pp. 255-276.
- THIEFFRY P., *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4^{ième} éd., Bruxelles, Bruylant, 2020.
- THIEFFRY P., *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2021.

Avis

- Avis motivé du Sénat français relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, COM (2020) 0080, C9-0077/2020 - 2020/0036 (COD).
- Avis du European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republic, Resolution of the European Affairs Committee of the National Council of the Slovak Republic, CRD-1674/2020-VEZ.

III. Divers

Sites internet

- Site web officiel de l'Union européenne : <https://ec.europa.eu> (5 juillet 2021).
- Site web officiel des Nations-Unies : <https://unfccc.int> (5 juillet 2021)
- Site web officiel de la Wallonie : <http://etat.environnement.wallonie.be> (6 juillet 2021).
- Site web officiel belge sur le climat : <https://climat.be> (7 juillet 2021).

Autre

- Commission européenne, *L'Union européenne, sa fonction et ses activités*, Luxembourg, Office des publications européennes, février 2020, pp. 7-14, <https://op.europa.eu> (2 juillet 2021).
- Parlement européen, « Fiche thématique sur l'Union européenne : Lutte contre le changement climatique », 2021, p. 1, <https://www.europarl.europa.eu> (4 juillet 2021).
- Conseil de l'Europe, *Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, <https://www.echr.coe.int/> (5 juillet 2021).

