



HAL
open science

L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit français en matière de neutralité climatique

Didier Blanc

► **To cite this version:**

Didier Blanc. L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit français en matière de neutralité climatique. Changements climatiques, dérèglements juridiques ?, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, pp.29-47, 2023, 978 2 37032 384 2. hal-04495627

HAL Id: hal-04495627

<https://hal.science/hal-04495627v1>

Submitted on 15 Apr 2024

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

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

L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit français en matière de neutralité climatique

« L'empire du climat est le premier de tous les empires »¹.

Didier Blanc
Professeur de droit public
Université Toulouse I Capitole (IRDEIC)

Résumé : Le droit de l'Union européenne exerce une influence centrale sur le droit français s'agissant de l'objectif de neutralité climatique et des moyens d'y parvenir. La chose est entendue tant au regard des compétences attribuées à l'Union par les traités depuis l'Acte unique européen (1986) et de l'évidence que seule une action à l'échelle européenne est de nature à favoriser sa réalisation. Pour autant, elle n'est pas unilatérale. En sens inverse les États membres exercent à leur tour une influence sur l'élaboration du droit de l'Union par la voie d'institutions européennes formés de leurs représentants (Conseil européen et Conseil). En revanche, le Parlement français bien que doté d'instruments spécifiques pour exprimer ses préoccupations en matière européenne exerce une influence limitée. Il reste que la lutte contre le réchauffement climatique donne lieu à une remarquable convergence des positions entre l'Union européenne et les autorités nationales, exécutives ou législatives, rendant difficile au final l'appréhension de l'origine première du droit applicable. Il s'agit à la fois du reflet du caractère partagé de la compétence environnementale et de mécanisme propres à l'intégration européenne rendant vains une séparation entre l'Union et ses États membres.

Hasard du calendrier où calendrier caché des organisateurs de ce colloque donnant lieu à publication, s'intéresser en 2022 à l'action de l'Union européenne renvoie immanquablement à 1972. Voilà 50 ans, au niveau tant universel, que régional ou encore national, que les préoccupations environnementales sont inscrites à l'agenda. Le Club de Rome publie cette année-là le célèbre Rapport Meadows qui met en lumière les incidences néfastes de la croissance économique, mais aussi démographique, sur l'environnement. 1972 est aussi bien entendu l'année de la première Conférence des Nations unies sur l'environnement, plus connue sous le nom de Sommet de la Terre qui s'est tenue en juin à Stockholm, pour y revenir à l'occasion de son cinquantenaire, les 2 et 3 juin 2022. Quelques mois plus tard est adoptée en novembre 1972 par la Conférence générale de l'UNESCO la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Ce contexte universel favorable aux préoccupations environnementales se rencontre en France, puisque dès le début du mois de janvier 1971 Robert Poujade, est désigné pour la première fois en France ministre de la protection de la nature et de l'environnement de 1971 à 1974.

¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XIX, ch. 14.

Au niveau européen, le Sommet européen de Paris (19-21 octobre 1972) constitue le point d'impulsion de plusieurs politiques européennes dont celle de l'environnement. Les chefs d'État ou de gouvernement réunis lors de ce Sommet considèrent que l'expansion « économique qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. (...) Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de la vie. Conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes »². A cette fin, ils « soulignent l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté »³.

Ce bouquet d'intentions vertueuses fanait l'année suivante à la suite de la crise énergétique consécutive au premier choc pétrolier, conséquence directe de la guerre du Golfe. Quoi qu'il en soit, s'agissant de l'influence du droit de l'Union sur le droit français en matière environnementale en général et de neutralité climatique en particulier, cette concordance des temps nécessite d'avoir à l'esprit que le droit posé est le fruit d'un vaste réseau d'influence provenant aussi bien du niveau universel, que régional ou encore national, tous tributaires de facteurs conjoncturels.

Les termes de la réflexion sont particuliers s'agissant de la relation entre le niveau européen et interne dans la mesure où il s'insère dans le cadre de l'intégration normative européenne. Les rapports entre les deux ordres juridiques sont régis par des principes inscrits dans le traité comme celui de coopération loyale ou d'autres d'origine jurisprudentielle comme le principe de primauté ou d'invocabilité, tandis que des voies contentieuses directes comme le recours en manquement ou incidentes comme le renvoi préjudiciel fournissent une armature juridictionnelle. Sans compter que le juge national en sa qualité de juge de droit commun du droit de l'Union veille à son application⁴. Plus fondamentalement, la catégorie de compétences à laquelle appartient la politique de l'environnement détermine pour une large part son influence sur le droit interne. Selon les termes du traité de Lisbonne, elle appartient à la catégorie des compétences partagées de l'Union⁵, c'est-à-dire que « l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine »⁶. Pour autant, l'expression « compétence partagée » n'est en soi guère éclairante. Elle n'implique pas un partage équitable entre les autorités européennes et nationales, la part prise par les unes et par les autres varie selon les politiques. Par exemple en matière d'espace de liberté de sécurité et de justice, l'action de l'Union est limitée alors que s'agissant du marché intérieur elle est centrale. A n'en pas douter, s'agissant de la recherche d'une neutralité climatique participant de l'objectif plus vaste de la lutte contre le réchauffement, le curseur est placé en position haute vers le niveau européen.

Naturellement, il serait vain autant qu'impossible dans le cadre de cette contribution d'embrasser l'ensemble des dispositions du droit de l'Union ayant une incidence en matière de neutralité climatique⁷. D'une part, le nombre de textes à examiner est conséquent. D'autre part, et surtout, la politique de l'environnement telle que formée du titre XX de la Troisième partie du TFUE (articles 191 à 193) ne contribue pas à elle seule à « la lutte contre le changement climatique »⁸. D'autres politiques européennes aussi importantes que celles des transports ou encore de cohésion poursuivent cet objectif. Il est vrai que la protection de l'environnement bénéficie d'une clause transversale ou

² Bull. CE, 1972, n° 10, p. 21.

³ *Idem*.

⁴ Deux arrêts de la juridiction administrative (commune de Grande-Synthe et M. B... A., Conseil d'État, req. 427301, 19 novembre 2020, et association Oxfam France, Association notre affaire à tous, Fondation pour la nature et l'homme, association Greenpeace France, TA de Paris, req. n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, 3 février 2021) en apportent l'éclatante démonstration. V. contribution de Jonas KNETSCH, « Climate Change Liability : Les procès menés contre les États au titre de leurs négligences dans la lutte contre le réchauffement climatique ».

⁵ Article 4, e) TFUE.

⁶ Article 2 § 2 TFUE.

⁷ Y consacrer un ouvrage collectif n'est pas davantage gage d'exhaustivité : Philippe GRÉCIANO et Susanne BERTHIER-FOGLAR, *L'Europe face au changement climatique*, Mare et Martin, 2020, 224 p.

⁸ Art. 191 TFUE tel que modifié par le traité de Lisbonne.

horizontale depuis l'Acte unique européen⁹, tandis que depuis le traité d'Amsterdam (1997) elle est un principe guidant l'action européenne puisque 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 »¹⁰. Dans ces conditions, seuls les traits les plus saillants de cette influence seront examinés, à commencer par l'objectif même de neutralité climatique fixé par l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016¹¹. Cet objectif donne le cap suivi par le droit de l'Union, irriguant en cela un canevas juridique imprimant sa marque sur le droit français (**I**). Mais cette relation n'est pas univoque, si le droit interne subit une influence descendante, en sens inverse les autorités nationales s'efforcent en amont de voir leurs préoccupations irriguer l'élaboration du droit de l'Union (**II**).

I. L'influence de l'objectif de neutralité climatique fixé par le droit de l'Union : une approche descendante

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques entrée en vigueur le 21 mars 1994 et approuvée par la Communauté européenne le 15 décembre 1993¹² est le socle international de l'action en faveur de la neutralité climatique. Ses objectifs sont relayés à l'échelle européenne. Parmi les multiples Conseils européens s'achevant sur des déclarations en ce sens, celui réuni à Bruxelles du 8 au 9 mars 2007 se détache en se déclarant favorable à ce que l'Union et ses Etats membres se fixent comme objectif de réduire de 30% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990, à titre de contribution à un accord mondial global pour l'après-2012. 40 ans après, cette date correspond au cinquième Sommet de la terre, appelé Rio+20¹³. En la matière, il est vital de confronter les discours passés à la situation actuelle, pas simplement parce que cet exercice nous renseigne sur la sincérité du moment mais aussi parce qu'il possède des vertus prédictives. Tenir aujourd'hui des engagements passés laisse augurer que ceux du futur le seront. Pour ce faire, il est essentiel que les objectifs européens (**A**) soient inscrits dans le droit interne (**B**).

A. Le relais des objectifs climatiques de l'Union (Horizon 2020) par le droit français

A la fin de la décennie 2000, un ensemble d'actes législatifs contraignants est adopté en vue d'atteindre ces objectifs, à commencer par une série de textes formant le paquet 20/20¹⁴. Il fixe en

⁹ Article 130 R § 2 CEE : 2. L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ».

¹⁰ Article 11 TFUE (ex-art. 6 CE).

¹¹ Pour une analyse, V. Loïc PEYEN, « Chroniques de politiques publiques de l'Union européenne », Environnement, *RDUE*, n°2/3, 2020, p 7 et s.

¹² 94/69/CE : Décision du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, JOUE L 33, 7 février 1994, p. 11.

¹³ Tenu lieu à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012, 20 ans après le sommet de Rio de 1992.

¹⁴ Ce paquet désigne singulièrement les textes adoptés le 23 avril 2009 (en l'absence de précision, les textes de droit dérivé sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil) : règlement (CE) n° 443/2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers ; directive 2009/28/CE du relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; directive 2009/29/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; directive 2009/30/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure ; directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ; décision no 406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les États membres pour

substance trois grands objectifs¹⁵ : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport aux niveaux de 1990) ; porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE ; améliorer l'efficacité énergétique de 20%. La législation européenne formant ce paquet 20/20 a – à titre principal - d'abord fait l'objet d'un décret¹⁶, puis d'une ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement¹⁷, et enfin d'une loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne¹⁸. Une approche comparable vaut pour la directive 2009/28/CE (sans autre précisions, les textes de droit dérivé sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil) du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables¹⁹ et la directive 2009/30/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre²⁰. Cette influence est éclatée, multiforme et par conséquent difficile à appréhender (*infra*, II B). C'est ainsi que l'une des dispositions clés du paquet 20/20, l'article 7 bis introduit par la directive 2009/30 prévoit la réduction « aussi progressivement que possible », des « émissions de gaz à effet de serre, produites sur l'ensemble du cycle de vie du carburant ou de l'énergie fournis, par unité d'énergie, à hauteur de 10 %, le 31 décembre 2020 au plus tard ». Elle figure à la suite de sa transposition à l'article L. 641-7 du code de l'énergie, inséré à cette fin. L'empreinte du droit de l'Union est plus tangible lorsque la transposition se fait par une grande loi environnementale. Tel est le cas pour la directive 2009/31/CE du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone²¹ puisqu'elle fait l'objet de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement²². Elle est manifeste, toujours suivant l'exemple du paquet 20/20 avec la décision n°406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020²³. Cette décision fixe Etat par Etat les limites d'émission de gaz à effet de serre fixées pour 2020 par rapport aux niveaux d'émission de gaz à effet de serre de 2005. Il convient toutefois de ne pas s'en tenir à la conformité du droit interne au droit de l'Union pour apprécier son influence, encore faut-il qu'elle soit tangible.

Dans son rapport du 26 octobre 2021, la Commission relève qu'en « 2020, les émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) de l'UE-27, aviation internationale incluse, ont diminué de 31 % par rapport aux niveaux de 1990 et ont atteint leur niveau le plus bas en 30 ans »²⁴. Et de proclamer : « L'UE a ainsi largement dépassé son objectif de réduction des émissions de GES de 20 % à l'horizon 2020 (par rapport à 1990), en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) »²⁵. Naturellement, ce résultat est dû pour une large part à la situation sanitaire, pour autant, la tendance est incontestable puisqu'en « 2019 les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'Union des 27 (aviation internationale incluse) étaient inférieures de 24 % aux niveaux de 1990 »²⁶. S'agissant du niveau national - c'est à cette aune que se mesure en définitive l'influence exercée par le droit de l'Union -, si l'on retient l'année 2019, comme année de référence, les émissions de gaz à effet de serre de la France pour l'année 2019 représentent une baisse de 19,7% par rapport à

réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, JOUE L 140, 5 juin 2009, p. 1 et s.

¹⁵ Sont exclues les émissions du secteur agricole mais pas celles de l'aviation internationale.

¹⁶ Décret n° 2010-300 du 22 mars 2010 relatif à la préparation de l'extension du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JORF n°69, 23 mars 2010, texte 5.

¹⁷ JORF n°246, 22 octobre 2010, texte 4.

¹⁸ JORF n°4 du 6 janvier 2011, texte 1.

¹⁹ JOUE L 140, 5 juin 2009, p. 15

²⁰ *Idem* p. 1. La transposition est achevée au terme de deux lois, deux décrets, une ordonnance et de 6 arrêtés ministériels.

²¹ JOUE L 140, 5 juin 2009, p. 114.

²² JORF n°160, 13 juillet 2010, texte 1.

²³ JOUE L 140, 5 juin 2009, p. 13.

²⁴ Rapport de la Commission sur l'action européenne en faveur du climat vers un avenir vert, juste et prospère, Rapport d'étape sur l'action climatique de l'UE en 2021 COM(2021) 960 final, p. 2

²⁵ *Idem*.

²⁶ Rapport de la Commission, Vers une Europe neutre sur le plan climatique d'ici 2050 Rapport d'étape sur l'action climatique de l'UE en 2020, COM(2020) 777 final, 30 novembre 2020.

1990²⁷. Concernant la part d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie, il est supérieur à 22 % dans l'Union et de 19,1 en France²⁸. La situation est plus contrastée pour l'efficacité énergétique, l'objectif n'est atteint ni par l'Union²⁹, ni par la France si l'on fait exception de la situation particulière de l'année 2020³⁰. A cet égard, selon l'article 24 de la directive 2012/27/UE, « les États membres rendent compte des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique » et « tous les trois ans, les États membres présentent des plans nationaux d'action en matière d'efficacité énergétique »³¹. Ces documents assurent une publicité nous renseignant sur l'état des objectifs et sur les moyens de les atteindre, en dressant en particulier de manière exhaustive la liste des textes (lois, ordonnances, décrets et arrêtés) établissant le cadre juridique pertinent.

B. Le relais des objectifs climatiques de l'Union (Europe 2050) par le droit français

A l'approche de l'échéance de 2020, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von Der Leyen affirmait le 16 juillet 2019 : « *Notre objectif actuel de réduction des émissions de 40 % d'ici à 2030 n'est pas suffisant (...). Une approche en deux étapes s'impose pour réduire les émissions de CO₂ de 50 %, voire 55 %, d'ici à 2030. (...) Pour y parvenir, je proposerai un pacte vert pour l'Europe dans les 100 premiers jours de mon mandat. Je proposerai la toute première loi européenne sur le climat qui fera de l'objectif de 2050 une obligation légale.* »³² Cette ambition reçoit le soutien des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union puisque dans ses conclusions du 12 décembre 2019, le Conseil européen affirme : « compte tenu des données scientifiques disponibles les plus récentes et de la nécessité de renforcer l'action climatique menée à l'échelle mondiale, le Conseil européen fait sien l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une UE neutre pour le climat, conformément aux objectifs de l'accord de Paris. »

La première échéance de 2030 procède d'un paquet législatif adopté le 30 mai 2018 issu de la communication de la Commission « Une énergie propre pour tous les Européens »³³. Cette échéance est aussi bien prévue dans les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014³⁴ que dans le programme de développement durable, intitulé « Agenda 2030 » adopté en septembre 2015 par les 193 États membres de l'ONU. Dans un premier temps, deux règlements³⁵ et une directive³⁶ du 30 mai 2018 traitent respectivement des émissions de gaz à effet de serre et de l'efficacité énergétique, suivis

²⁷ Citepa (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique), Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques Bilan des émissions en France de 1990 à 2020, juillet 2021, p. 101.

²⁸ Il s'agit de la consommation finale brute. Concernant la consommation d'énergie primaire les énergies renouvelables représentent seulement 13,1 % (nucléaire, 39 %, les produits pétroliers, 28 % et gaz naturel, 17 %). Bien qu'en hausse d'environ 5 points sur les dix dernières années (8,3 % en 2010), ce ratio est insuffisant.

²⁹ « En 2018, la consommation d'énergie finale dans l'UE a diminué de 5,9 % par rapport à 2005 pour atteindre 1 124 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep). Cela représente un excédent de 3,5 % par rapport à l'objectif de consommation finale d'énergie de 1 086 Mtep en 2020 », Rapport de la Commission 2020 sur l'état de l'union de l'énergie en vertu du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, COM(2020) 950 final, p. 6.

³⁰ Rapport de la France en application de l'article 27 du règlement 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, Actualisation 2022, p. 5.

³¹ Article 24, Réexamen et suivi et de la mise en œuvre, respectivement § 1 et 2.

³² Une Union européenne plus ambitieuse.

³³ COM(2016) 860 final Bruxelles, 30 novembre 2016.

³⁴ « Le Conseil européen a approuvé un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ». Pt. 2 des conclusions ;

³⁵ Règlements du 30 mai 2018 : (UE) 2018/841 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 ; (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n°525/2013, JOUE L 156, 19 juin 2018, p. 1 et s.

³⁶ Directive (UE) 2018/844 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, idem, p. 7.

dans un second temps d'un règlement³⁷ et de deux directives³⁸. Dispositions complétées par la directive (UE) 2018/410 du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et par la décision (UE) 2015/1814³⁹. L'influence du droit de l'Union sur le droit français est patente dès lors que ces directives ont fait l'objet d'une transposition principalement par l'ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie et du climat⁴⁰. En outre, par leur précision les règlements évoqués ne demandent pas de mesures d'adaptation, l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit : « En cohérence avec l'accord de Paris (...) et dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, l'Etat rappelle son engagement à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tels qu'ils résulteront notamment de la révision prochaine du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 »⁴¹.

Les formes prises par l'influence du droit de l'Union européenne sur le droit français en matière de neutralité climatique sont multiples, légales, réglementaires et contentieuses. A n'en pas douter l'objectif de neutralité climatique pour 2050 va guider des pans entiers de la législation nationale selon les grandes lignes tracées par la communication de la Commission du 14 juillet 2021 intitulée « Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique »⁴². Il prévoit de relever l'ambition climatique à l'horizon 2030, en s'engageant à réduire ses émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030. Dans son prolongement, la Commission a présenté le même jour une série de textes formant le « paquet ajustement climatique » (aussi nommé « Paré pour 55 » ou « *Fit for 55* »⁴³). Ces propositions sont complétées par le Paquet sur le marché de l'hydrogène et du gaz décarboné du 15 décembre 2021⁴⁴ et surtout du 5 avril 2022⁴⁵. Ce paquet du 5

³⁷ Suivi de règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, JOUE L 328, 21 décembre 2018, p. 1.

³⁸ Directives du 11 décembre 2018 (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) et (UE) 2018/2002 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, JOUE L 328, 21 décembre 2018, p. 82 et s.

³⁹ JOUE L 76, 19 mars 2018. Transposée par l'ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019 relative au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (2021-2030), JORF n°236, 10 octobre 2019, texte 4.

⁴⁰ JORF n°173, 16 juillet 2020, texte 3. Deux ordonnances complètent en particulier cette transposition : ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 (JORF n°54, 4 mars 2021, texte n° 2) ; ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 (JORF n°54, 4 mars 2021, texte n° 4).

⁴¹ JORF n°196, 24 août 2021, texte 1.

⁴² COM(2021) 550 final.

⁴³ Propositions : de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision COM(2021) 554 final ; de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, COM(2021) 555 final ; de règlement modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat ; COM(2021) 556 final COM(2021) ; de directive relative à l'efficacité énergétique 558 final ; proposition de règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, COM(2021) 559 final

⁴⁴ Proposition de directive sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), COM(2021) 802 final ; proposition de directive concernant des règles communes pour les marchés intérieurs des gaz naturels et renouvelable et de l'hydrogène, COM(2021) 803 final ; proposition de directive sur les marchés intérieurs des gaz renouvelables et naturels et de l'hydrogène (refonte), COM(2021) 804 final ; proposition de règlement relatif à la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et modifiant le règlement (UE) 2019/942, COM(2021) 805 final.

⁴⁵ Proposition de règlement relatif aux gaz à effet de serre fluorés, modifiant la directive (UE) 2019/1937 et abrogeant le règlement (UE) n° 517/2014, COM(2022) 150 final ; proposition de règlement relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et abrogeant le règlement (CE) n° 1005/2009 COM(2022) 151 final ; proposition de directive concernant les émissions industrielles, COM(2022) 156 final ; proposition de règlement concernant la communication des données environnementales des installations industrielles et la création d'un portail sur les émissions industrielles, COM(2022) 157 final.

avril 2022 est à son tour suivi du dernier paquet du 18 mai 2022 annoncé par le Plan *RepowerUE*⁴⁶ formé de propositions législatives⁴⁷ et de simples communications⁴⁸. Ces multiples propositions législatives actuellement en discussion annoncent les prescriptions du futur droit de l'Union et par voie de conséquence celles du droit français.

En attendant, le règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021 établit le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique en prenant en compte des ajustement nécessaires en vue de la neutralité climatique⁴⁹. C'est ainsi qu'il annonce en son article 2 un « objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 » consistant « en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ». Ce règlement est improprement désigné « loi européenne sur le climat », c'est à notre connaissance la première fois qu'un texte législatif de l'Union est ainsi présenté. Cela signifie clairement que l'Union et ses Etats membres considèrent que le niveau européen est pertinent en vue de lutter contre le réchauffement climatique et qu'il appartient à l'Union de poser le cadre juridique y afférent.

II. Les relais de l'influence exercée par la France en matière de neutralité climatique : une approche ascendante

Les relais de l'influence que peut exercer la France sur l'objectif européen de neutralité climatique relèvent sur un plan institutionnel soit de l'exécutif, soit du législatif. Or en cette matière l'asymétrie constitutionnelle jouant en faveur de l'exécutif se retrouve. De sorte que si l'exécutif dispose de puissants relais européens (**A**) le Parlement français demeure sous influence (**B**).

A. Les puissants relais européens de l'exécutif

Dans la réflexion générale sur le rôle joué par la France dans la confection du droit de l'Union, il convient d'abord de préciser que les membres du gouvernement siègent au sein du Conseil de l'Union. Or, sa place historique et politique permet à ses représentants de peser sur la teneur de la législation européenne. Ensuite et surtout le chef de l'Etat occupe une place de premier plan au sein du Conseil européen, instance suprême orientant l'action de l'Union en matière climatique comme l'a illustré de manière spectaculaire la réunion historique des 12 et 13 décembre 2019. Enfin de manière plus conjoncturelle la présidence française du Conseil de l'Union au premier semestre 2022 a placé parmi ses priorités « l'accélération de la transition vers une économie décarbonée pour atteindre la neutralité climatique en 2050 »⁵⁰. Il convient à cet égard de relever que c'est au cours du premier semestre 2022 qu'a été adopté le paquet climat (*supra* I, B).

Cette influence ascendante peut être récemment et précisément mise en lumière s'agissant de la détermination des activités économiques considérées « comme apportant une contribution substantielle à l'adaptation au changement climatique » suivant les termes de l'article 11 du règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements

⁴⁶ Plan *REPowerEU* COM(2022) 230 final.

⁴⁷ Proposition de directive modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, COM(2022) 222 final.

⁴⁸ Stratégie de l'UE pour l'énergie solaire COM(2022) 221 final.

⁴⁹ JOUE L 243, 9 juillet 2021, p. 1.

⁵⁰ Relance, puissance, appartenance Le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, p. 65.

durables⁵¹, entré en vigueur le 12 juillet 2020 Cette opération, nommée taxinomie de l'Union est conduite sur la base de données scientifiques, afin d'offrir de la transparence aux entreprises et aux investisseurs. Elle fixe des critères de performance clairs. Par ailleurs, la taxinomie de l'Union doit également jouer un rôle important sur les obligations vertes et l'attribution du label écologique de l'Union pour certains produits financiers dits de détail. En d'autres termes, pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050, d'importants investissements privés doivent être orientés vers les activités nécessaires pour parvenir à la neutralité climatique. Par conséquent, les enjeux économiques et financiers sont importants selon que telle ou telle activité sera ou non considérée comme contribuant à la neutralité climatique. Comme le résume un récent rapport du Sénat, « Définir ce qui est « vert » dans le contexte de la finance verte, tel est l'enjeu de la taxinomie des activités durables »⁵².

Le règlement habilite la Commission européenne par l'adoption d'actes délégués, à définir les critères d'examen technique permettant de réaliser ce classement. Sur cette base, la Commission a présenté le 21 avril 2021 une communication intitulée : Taxinomie de l'UE, publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, préférences en matière de durabilité et devoirs fiduciaires : orienter la finance dans le sens du pacte vert pour l'Europe. A ce titre, la Commission estime que les « investissements dans des projets faisant intervenir le gaz naturel peuvent prétendre à un soutien financier au titre des instruments de l'UE, dès lors qu'ils soutiennent les objectifs de politique publique de l'UE d'une manière conforme au pacte vert »⁵³. Dans la mesure où le sujet est sensible, le premier – et volumineux - règlement relatif à la taxinomie précise d'une part que les « activités liées au gaz naturel (...) feront l'objet d'un futur acte délégué » et d'autre part que pour l'énergie nucléaire l'évaluation « est toujours en cours »⁵⁴. Ainsi dans un second temps, la Commission européenne a présenté le 2 février 2022 un acte délégué complémentaire relatif aux objectifs climatiques de la taxinomie qui couvre certaines activités des secteurs du gaz et du nucléaire et la contribution qu'ils peuvent apporter en vue de l'atténuation du changement climatique. Après que le collège des commissaires soit parvenu à un accord politique sur le texte, le règlement délégué (UE) 2022/1214 a été adopté par la Commission le 9 mars 2022⁵⁵. La Commission reconnaît « que les activités liées au gaz fossile et de production d'énergie nucléaire peuvent contribuer à la décarbonation de l'économie de l'Union »⁵⁶. Elles sont inscrites en conséquence dans la taxinomie de l'Union et peuvent faire l'objet d'investissements intégrés à l'objectif de neutralité climatique⁵⁷.

Au final, cet épisode apporte la preuve de l'influence ascendante des autorités françaises sur le droit de l'Union puisque publiquement, le « 19 mars 2021, le Président de la République française et les Premiers ministres de six pays de l'Union européenne, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, ont adressé une lettre commune à la Commission européenne pour souligner le rôle majeur de l'énergie nucléaire pour atteindre l'objectif de neutralité

⁵¹ Règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, JOUE L 198, 22 juin 2020, p. 13.

⁵² Rapport d'information n° 213 (2021-2022), Sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxinomie européenne des investissements durables de MM. Daniel GREMILLET, Claude KERN et Pierre LAURENT, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 24 novembre 2021, p. 10.

⁵³ COM(2021) 188 final, le 21 avril 2021, p. 9.

⁵⁴ Respectivement considérant 28 et 7 du règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux, JOUE L 442 9 décembre 2021, p. 1.

⁵⁵ Il modifie les règlements délégués (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie et (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques, JOUE L 188, 15 juillet 2022, p. 1.

⁵⁶ *Idem*, considérant 3.

⁵⁷ Une partie des membres du Parlement européen a manifesté la volonté de s'opposer à ce classement comme le permet l'article 290 § 2 TFUE. Toutefois, la proposition de résolution présentée (sur le règlement délégué de la Commission du 9 mars 2022 modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie et le règlement délégué (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques) n'a pas été adoptée le 6 juillet 2022. 278 députés ont voté en faveur de la résolution, 328 contre et 33 se sont abstenus.

carbone d'ici 2050 »⁵⁸. A l'évidence, l'intégration de l'industrie du nucléaire dans la taxonomie s'accorde avec les intérêts français car avec « une production nucléaire qui représente environ 55 % de la production totale européenne, la France détient une position de leader dans ce domaine »⁵⁹.

Le Sénat est venu soutenir la position de l'exécutif en estimant dans une résolution du 7 décembre 2021 « que l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie contribue, en encourageant la réorientation des flux financiers vers des investissements durables, aux objectifs fixés par l'Union européenne dans le « Pacte vert pour l'Europe » »⁶⁰. Lorsqu'elles convergent avec les positions défendues par l'Exécutif, celles du Parlement français peuvent obtenir un écho à l'échelle européenne⁶¹, mais il subit en général davantage son influence et ne dispose que de moyens constitutionnellement limités pour inverser celle-ci.

B. Un Parlement français sous influence

La Constitution française contient des dispositions permettant aux assemblées d'exercer une influence ascendante sur le droit de l'Union en formation. On rencontre d'une part l'article 88-4 de la Constitution qui permet à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter une résolution, qui bien qu'adressée au gouvernement, a pour effet de porter à la connaissance de la Commission les préoccupations parlementaires s'agissant d'une proposition de texte⁶². D'autre part, en vertu de l'article 88-6 de la Constitution, les assemblées peuvent attirer l'attention de la Commission sur des atteintes au principe de subsidiarité, dont les parlements nationaux sont les gardiens à la suite de la révision opérée par le traité de Lisbonne⁶³. Que la résolution soit adoptée au titre de l'article 88-4-C ou 88-6 de la Constitution, sa portée est identique, elle ne lie pas son destinataire, elle permet seulement d'exposer la position des parlementaires. De plus, depuis 2006 la Commission a instauré un dialogue politique avec les parlements nationaux lequel donne lieu à l'adoption de conclusions à l'Assemblée nationale et d'avis politiques au Sénat.

La mesure de cette influence est par nature difficile, néanmoins, dans son dernier rapport sur le suivi de ses résolutions, le Sénat estime qu'il « a été totalement ou très largement suivi dans plus de 66 % des cas »⁶⁴. En matière de lutte contre le réchauffement climatique, une communauté de vue existe entre l'Assemblée nationale, le Sénat et la Commission. Elle s'exprime par deux canaux, soit en général par l'adoption d'une résolution ou d'un avis politique sur le programme de travail de la Commission, soit en particulier sur un texte en relation avec la neutralité climatique. L'Assemblée nationale va ainsi apporter « son plein soutien à la position des autorités françaises sur la nécessité de rehausser la contribution de l'Union européenne à l'Accord de Paris » après avoir rappelé « qu'à ses yeux la priorité doit être donnée à la diminution des émissions de gaz à effet de serre »⁶⁵. De même, s'agissant de la « loi européenne pour le climat », les députés se félicitent « du rehaussement annoncé de l'objectif de réduction des émissions en 2030, pour atteindre au moins - 55 % par rapport au niveau de 1990, en cohérence avec l'objectif de neutralité climatique en 2050 »⁶⁶.

⁵⁸ RI précité n°213 du Sénat, p. 41.

⁵⁹ *Idem*, p. 39.

⁶⁰ Résolution sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durable, pt. 46.

⁶¹ En revanche, la volonté des députés de revenir sur l'exclusion de l'industrie de défense de la taxonomie européenne est demeurée vaine. V. Résolution (TA 750) du 15 janvier 2022 visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable.

⁶² V. Didier BLANC, « Le rôle des assemblées parlementaires en France au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Essai d'identification entre au-delà et en deçà », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 2015, p. 497 et s.

⁶³ V. Anne MEYER-HEINE, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », *Droit et société*, vol. 80, 2012, p. 31 et s.

⁶⁴ Rapport d'information n° 635 (2021-2022) La contribution du Sénat à l'élaboration des textes européens, fait par M. Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des affaires européennes, 24 mai 2022, p. 20.

⁶⁵ Résolution européenne n°100 sur la transition énergétique au sein de l'Union européenne, 9 mars 2018, respectivement pts 34 et 1.

⁶⁶ Résolution n° 506 relative à la proposition de loi européenne sur le climat (proposition de règlement établissant un cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, 25 novembre 2020.

Pour sa part, le Sénat relève par exemple s'agissant du programme de travail pour 2022 « que le paquet "Ajustement à l'objectif 55" contient un ensemble de mesures interdépendantes et ambitieuses » et appelle « de ses vœux l'examen, dans les meilleurs délais, du nouveau paquet législatif relatif au gaz, dont l'objet principal est d'augmenter la part des gaz renouvelables et bas carbone, en particulier l'hydrogène, dans le "bouquet" énergétique des États membres »⁶⁷. Dans ces conditions, il renouvelle « son soutien aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030, par rapport à 1990, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 » et rappelle la nécessité pour la France de respecter ces engagements, inscrits à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et à l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁶⁸ ». Cela n'empêche pas le Sénat, en matière de politique agricole commune, domaine sensible à ses yeux de militer en faveur « d'une dérogation aux règles du verdissement dans des délais compatibles avec la prochaine campagne pour les récoltes 2022 »⁶⁹. Il s'appuie pour ce faire notamment sur le fait que « le "Pacte vert" repose sur l'hypothèse d'une "montée en gamme" de notre agriculture alors que, pour la majorité des consommateurs, l'argument du prix reste décisif, comme l'atteste la situation de surproduction que connaissent les filières de l'agriculture biologique en France depuis quelques mois »⁷⁰.

En revanche, le rôle des assemblées en matière de principe de subsidiarité est plus aisé à identifier. L'Assemblée nationale a fait un usage limité et parcimonieux de l'article 88-6 de la Constitution lors de la précédente législature puisque seulement une résolution a été adoptée en début de législature (la XV^{ème})⁷¹. A l'inverse, l'activité sénatoriale est traditionnellement plus soutenue et il convient de relever que depuis quelques années sa sensibilité a grandi à l'égard des propositions s'inscrivant dans l'objectif de neutralité climatique. C'est ainsi qu'il a contesté sur ce fondement constitutionnel dans la « loi européenne sur le climat », « l'autorisation donnée à la Commission de recourir à des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre la neutralité carbone entre 2030 et 2050 »⁷². Par ailleurs, le Sénat s'inquiète de ce que « pour la période 2026-2029, la Commission européenne serait habilitée à prendre des actes d'exécution ayant un champ d'application potentiellement illimité, pour imposer à chaque État membre des niveaux contraignants de CO2 applicables aux activités agricoles »⁷³. Plus récemment, au sujet de la directive participant du Plan *RepowerUE*, le Sénat considère qu'elle menace « le droit, garanti par l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), d'un État membre de déterminer son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique »⁷⁴. En cette matière, comme pour toutes autres, jamais la Commission n'a retiré de proposition au motif qu'un ou même plusieurs parlements nationaux⁷⁵, la

⁶⁷ Avis politique relatif au programme de travail de la Commission européenne pour 2022, 2 février 2022.

⁶⁸ Résolution du Sénat n° 124 du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », pts. 86 et 87.

⁶⁹ Résolution n° 126 demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne, 6 mai 2022, pt. 37.

⁷⁰ Idem, pt. 28.

⁷¹ Résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, 25 août 2018, T.A. n° 170.

⁷² Résolution portant avis motivé n°88 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, 22 mai 2020, pts. 35 et s.

⁷³ Résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision, COM (2021) 554 final, pt. 9.

⁷⁴ Résolution portant avis motivé n°141 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, COM(2022) 222 final 27 juillet 2022, pt. 13.

⁷⁵ Avec le Sénat, deux autres chambres hautes ont saisi la Commission d'un avis motivé au sujet de la « loi européenne sur le climat », le Bundesrat autrichien et la Eerste Kamer néerlandaise. Rapport de la Commission rapport annuel 2020 sur

considéraient comme contraire au principe de subsidiarité. Si bien qu'à cet égard, l'influence du législatif est nulle.

A côté de ces limites inhérentes à la fonction de contrôle des assemblées françaises, leur fonction législative est durablement affectée par le droit de l'Union. L'action du parlement européenne est ainsi enserrée par le respect de l'obligation constitutionnelle de transposer les directives, mais aussi d'adapter les règlements, sous réserve que la disposition européenne aille « à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti »⁷⁶. De sorte que c'est un fondement interne qui pour le Conseil constitutionnel garantit l'influence du droit de l'Union sur le droit français. Et le moins que l'on puisse dire est que le gouvernement ne s'attache pas à ménager les parlementaires dans l'exercice des faibles prérogatives qu'il détient.

Comme on le sait, la transposition du droit de l'Union se fait très souvent par le recours aux ordonnances visées par l'article 38 de la Constitution quand elle ne suit pas un processus tortueux et complexe. C'est ainsi qu'une même loi peut pour partie transposer une directive, autoriser parallèlement à prendre des ordonnances permettant d'introduire le droit de l'Union dans le droit interne et pour finir ratifier une ou plusieurs ordonnances portant adaptation du droit français au droit de l'Union⁷⁷. Certes, le procédé de ce qui s'apparente à une « transposition gigogne » n'est pas propre à la lutte contre le réchauffement climatique, mais au regard des enjeux économiques, sociaux, sociétaux et financiers, il s'agit d'une circonstance aggravante. Un autre procédé est assez peu respectueux des droits des parlementaires, celui des lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (appelée « loi DDADUE »). Cette catégorie de loi présente « l'inconvénient de constituer une “voiture-balai” législative“ ou encore une “loi fourre-tout”», puisqu'elles transposent le plus souvent plusieurs textes européens, parfois sans liens thématiques entre eux »⁷⁸. Une illustration récente de ce procédé contestable est fournie par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances⁷⁹. Des propositions visant à améliorer l'association du Parlement à la transposition des directives existent⁸⁰, mais à supposer qu'elles soient effectives et efficaces, deux séries d'observations en limitent la portée.

En premier lieu, cette complexité des circuits normatifs est accentuée par trois phénomènes, à commencer par les modes d'insertion du droit de l'Union dans le droit français. S'agissant par exemple de la prise en compte de l'ajustement à l'objectif 55, il figure à l'article L 100-4 du code de l'énergie⁸¹, modifié par l'article I-II de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat⁸². Ensuite, par son aspect transversal, l'objectif de neutralité climatique ne relève pas seulement de lois que l'on peut facilement qualifier d'environnementales. D'autres secteurs y participent. Il est possible de citer la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des

l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, COM(2021) 417 final, 23 juillet 2021, p. 11.

⁷⁶ Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021 Société Air France.

⁷⁷ Par exemple la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (JORF n°4, 6 janvier 2011, texte 1) en son article 1-I ratifie une ordonnance de transposition, tandis que l'article I-II complète l'article L. 229-13 du code de l'environnement. Dans le même temps son article 2 autorise le gouvernement à transposer par ordonnances plusieurs directives dont la directive 2009/30/CE du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

⁷⁸ Rapport d'information (ci après RI) n° 4095, déposé par la Commission des affaires européennes sur les méthodes de transposition des directives européennes, et présenté par MM. Jean-Louis BOURLANGES et André CHASSAIGNE, 14 avril 2021, p. 18.

⁷⁹ JORF n°236, 9 octobre 2021, texte 1.

⁸⁰ RI 4095, précité, pp. 64-65.

⁸¹ « Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 ».

⁸² JORF n°261, 9 novembre 2019, texte 1.

mobilités⁸³. Enfin, le droit français subit parfois par anticipation l'influence du droit de l'Union. C'est ainsi que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets s'ouvre : « En cohérence avec l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016, et dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, l'État rappelle son engagement à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tels qu'ils résulteront notamment de la révision prochaine du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat, afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 »⁸⁴. De plus, l'article 145 de cette même loi, prend prétexte d'un droit de l'Union européenne laissant une totale latitude aux États membres, pour réviser l'article L. 6412-3 du Code des transport, afin d'interdire, « sur le fondement de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 précité, les services réguliers de transport aérien public de passagers concernant toutes les liaisons aériennes à l'intérieur du territoire français dont le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à deux heures trente »⁸⁵.

En second lieu, au-delà de la simplicité dans leur formulation des objectifs en matière de neutralité climatique, les dispositions pour y parvenir sont formées au niveau européen de règlements et de directives d'une grande technicité⁸⁶. Cet aspect réduit l'influence que peut exercer le législateur d'autant plus que le droit à l'échelle de l'Union obéit à une logique exécutive dans son initiative. Le Conseil européen, conformément à l'article 15 TUE de donne « à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales », tandis que l'article 17 § 2 TUE confère à ma Commission un droit quasi exclusif d'initiative en matière législative. Certes, la procédure législative ordinaire s'applique en principe en matière d'environnement⁸⁷. L'autorité législative est partagée entre le Conseil, formé de ministres relayant la volonté de leur exécutif nationaux et du Parlement européen, mais celui-ci n'est guère plus avantagé que ses homologues nationaux pour affronter la technicité des propositions en débat. Par ailleurs, sur un plan politique, il reste soumis à l'influence des États membres comme son attitude à l'égard de la taxinomie l'atteste.

Dans ce contexte général, le législatif est pour l'essentiel démuné. Cependant, titulaire du pouvoir fiscal, il menace d'en user en liant les ressources propres et la nécessité d'une fiscalité favorable à l'objectif de neutralité climatique avec une meilleure association des parlements nationaux aux négociations préalables⁸⁸. L'arme de l'unanimité, aujourd'hui dénoncée pour ses effets néfastes en matière d'énergie et de climat⁸⁹, éclaire d'un jour nouveau les tensions habituelles entre la nécessité d'un cadre européen, servant l'intérêt général de l'Union, qui n'est pas la somme de celui de ses États membres et l'expression par leurs parlements des préoccupations nationales.

En définitive, la lutte contre le réchauffement climatique est une affaire de gouvernements plus que de parlements. En tout état de cause, elle s'exerce au niveau européen dans le cadre de la démocratie représentative. Si bien que la profonde influence qu'exerce le droit de l'Union sur le droit français en

⁸³ JORF n°299, 26 décembre. 2019, texte 1.

⁸⁴ JORF 24 août 2021, texte 1.

⁸⁵ L'article cité se borne à prévoir : « Lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement, l'État membre responsable peut limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport fournissent un service satisfaisant ».

⁸⁶ Par exemple, le règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 sur la taxinomie avec ses annexes et appendices comprend 349 pages.

⁸⁷ Article 294 TFUE et 12 § 1 TFUE.

⁸⁸ Le Sénat juge « nécessaire de mettre en place des modalités adaptées d'association des parlements nationaux aux négociations puis lors de la mise en œuvre des mesures, compte tenu de leur impact budgétaire pour les États membres(...) ; rappelle à cet égard que, pour en entrer vigueur, la décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres, qui inclut des éléments du paquet "Ajustement à l'objectif 55", ne pourra entrer en vigueur qu'une fois ratifiée par les parlements nationaux » (résolution, 5 avril 2022).

⁸⁹ Communication de la Commission du 9 avril 2019, Un processus décisionnel plus efficace et démocratique pour la politique de l'UE en matière d'énergie et de climat, COM(2019)177 final.

matière de neutralité climatique, procède sur la forme de mécanismes respectueux des canons de la démocratie représentative et poursuit sur le fond des objectifs vertueux et ambitieux.