

Vers une Union pour le climat et l'énergie¹

Le fondement constitutionnel de la transition vers un modèle durable

La présente étude examine **l'espace juridique disponible pour la création d'une Union pour le climat et l'énergie de l'Union européenne**. S'agissant du concept d'Union climatique et énergétique effective, l'étude se fonde sur les deux principaux objectifs de la loi européenne sur le climat, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55 % d'ici à 2035 par rapport aux émissions des années 1990 et la neutralité carbone d'ici à 2050. Dans l'étude, «Union climatique» désigne ainsi la totalité des actions nécessaires à la réalisation par l'Union européenne de ses objectifs juridiquement contraignants au titre de la loi sur le climat, ainsi que de toute autre obligation de droit international.

Les principales conclusions sur l'espace juridique actuellement disponible pour une Union effective pour le climat et l'énergie sont les suivantes: Tout d'abord, l'Union européenne dispose déjà, en matière d'environnement et d'énergie, des compétences générales formulées de manière large, qui lui sont conférées par les articles 192 et 194 du traité FUE. La flexibilité et le caractère ouvert de ces articles permettent à ces compétences d'évoluer avec le temps lorsque de nouveaux défis se présentent, d'autant plus lorsque ces bases juridiques sont associées à des objectifs sous-jacents formulés de manière encore plus large.

Par conséquent, les articles 192 et 194 du traité FUE, tels qu'interprétés par la CJUE, fournissent à l'Union européenne des **compétences larges et flexibles** pour la création d'une Union pour le climat et l'énergie effective. En outre, comme le montre le paquet «Ajustement à l'objectif 55», d'autres bases juridiques telles que les articles 113 et 114, l'article 122, paragraphes 1 et 2, et l'article 175 du traité FUE peuvent offrir un espace juridique supplémentaire. L'article 352 du traité FUE fournit quant à lui une dernière option disponible. Pour autant qu'il y ait une volonté politique à cette fin, les traités actuels pourvoient donc, en principe, aux compétences permettant de prendre la plupart des mesures nécessaires à la création d'une Union pour le climat et l'énergie effective.

Dans le même temps, **l'espace juridique dont dispose l'Union européenne pour créer une Union pour le climat et l'énergie connaît bel et bien certaines limites**. Les premières et les plus manifestes des limites sont contenues dans les articles 192 et 194 du traité FUE eux-mêmes. Tout d'abord, en matière de politique environnementale, elles sont de nature procédurale. L'article 192, paragraphe 2, du traité FUE, impose une limite procédurale pour certaines matières sensibles qui nécessitent un vote à l'unanimité, à savoir les dispositions essentiellement de nature fiscale, les mesures affectant l'aménagement du territoire, la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité des dites

¹ Version intégrale de l'étude en anglais:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/764399/IPOL_STU\(2024\)764399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/764399/IPOL_STU(2024)764399_EN.pdf)



ressources, ainsi que les mesures affectant l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets. Ensuite, en matière de politique énergétique, les limites sont de nature tant procédurale que substantielle. Tout comme l'article 192, paragraphe 2, du traité FUE, l'article 194, paragraphe 3, du dit traité requiert un vote à l'unanimité pour les actes juridiques de nature essentiellement fiscale, mais ne prévoit toutefois qu'une consultation du Parlement européen pour ceux-ci. L'article 194, paragraphe 2 du traité FUE fixe une limite substantielle dans la mesure où il interdit l'adoption de politiques énergétiques européennes qui affectent «le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique [...]». Néanmoins, l'analyse réalisée dans le cadre de cette étude montre que la CJUE, jusqu'à présent, ne semble pas veiller à une stricte application de ces limites.

Une autre limite connexe à l'espace juridique existant en vue d'une Union effective pour le climat et l'énergie concerne l'article 4, paragraphe 2, du traité UE. Jusqu'à présent, la CJUE a interprété cet article du traité UE de façon extrêmement restrictive et, par conséquent, la jurisprudence actuelle rend peu probable l'hypothèse que cet article 4, paragraphe 2, du traité UE puisse constituer une limite sérieuse à la création d'une telle union à l'échelle de l'Union européenne. Ce sont les tribunaux nationaux qui pourraient faire de l'article 4, paragraphe 2, du traité UE, une limite potentiellement majeure à l'espace juridique disponible pour l'Union pour le climat et l'énergie. En effet, un nombre croissant de ces juridictions mettent actuellement en place des lignes de défense contre l'intégration européenne, en s'appuyant souvent sur l'article 4, paragraphe 2 du traité UE pour ancrer le droit de l'Union, dans le but de protéger un noyau de pouvoirs nationaux.

Par ailleurs, étant donné qu'une Union pour le climat et l'énergie effective nécessitera des ressources financières colossales, les fonds assez limités actuellement disponibles pour ce projet et la capacité relativement limitée de l'Union européenne à lever des fonds supplémentaires rapidement ou de manière plus structurelle, y compris en puisant dans ses propres ressources, constituent l'une des plus limites les plus prégnantes voire fondamentales à cet espace juridique pour une Union pour le climat et l'énergie de l'Union européenne.

D'autres limites à une Union pour le climat et l'énergie effective pourraient provenir des droits fondamentaux, en particulier le droit à la propriété qui, comme d'autres droits, est protégé par l'article 1^{er} du protocole n° 1 de la CEDH, ainsi que le droit à un recours effectif, qui pourrait entraîner d'importants retards du fait des recours intentés aux échelles nationale et internationale par les parties qui s'opposeront à certaines mesures climatiques. De surcroît, la démocratie elle-même pourrait entraver le développement d'une Union pour le climat et l'énergie effective, car elle suppose que les électeurs nationaux et européens disposent d'une marge de manœuvre politique suffisante pour faire leurs propres choix: cela pourrait retarder ou bloquer l'effectivité des mesures climatiques.

En ce qui concerne l'application de ces mesures, une Union pour le climat et l'énergie effective pourrait se heurter à la réticence des gouvernements nationaux à mettre en œuvre les politiques climatiques européennes.

En plus d'identifier ces différentes limites d'une Union pour le climat et l'énergie effective, la présente étude analyse également les **moyens disponibles pour remédier à ces limites**. Tout d'abord, l'étude conclut qu'il ne paraît pas possible d'étendre l'espace juridique disponible pour une Union effective pour le climat et l'énergie par la voie d'une modification formelle des traités. En revanche, il semble avantageux d'envisager d'autres solutions comme l'usage de **clauses passerelles** et la **modification informelle des Traités**.

La dernière phrase de l'article 192, paragraphe 2 du traité FUE contient une clause dite «passerelle» qui permet de recourir à un vote à la majorité qualifiée, même pour certaines matières sensibles qui requièrent actuellement l'unanimité. L'article 194 du traité FUE peut tirer parti d'une clause passerelle générique figurant à l'article 48, paragraphe 7 du traité UE. L'utilisation de ces clauses passerelles, bien qu'elle soit loin d'être aisée, est beaucoup moins compliquée qu'une révision complète des Traités et elle permet de cibler spécifiquement

une des limites clés des compétences de l'Union européenne entravant la création d'une Union pour le climat et l'énergie.

En outre, une grande partie de l'évolution ou de la modification nécessaire du droit de l'Union peut se faire par le biais d'une modification informelle des traités. Cette évolution est partiellement autorisée par la jurisprudence téléologique et axée sur l'efficacité de la CJUE, qui permet à l'Union européenne de se développer parallèlement aux défis auxquels elle est confrontée. Comme l'ont montré les crises de l'UEM et de la COVID-19, de telles modifications constitutionnelles informelles peuvent influencer fortement sur le fonctionnement budgétaire et financier de l'Union européenne.

La crise de la COVID fournit un exemple particulièrement clair et un modèle potentiel de changement constitutionnel informel aux fins de l'Union pour le climat et l'énergie, notamment l'adoption subséquente du plan de relance NextGenerationEU, qui reposait sur une utilisation extensive de l'article 122, paragraphes 1 et 2, et de l'article 175 du traité FUE en tant que bases juridiques. Pour réitérer l'approche dudit plan à la création d'une Union pour le climat et l'énergie, il faudrait tout d'abord clarifier si le changement climatique au sens large pourrait être considéré non pas seulement comme une urgence, mais comme un événement exceptionnel et unique, comme ce fût le cas pour la pandémie de COVID-19.

Le changement climatique est tout de même bien différent de la crise du COVID-19. L'utilisation de l'article 122 du traité FUE demanderait une certaine créativité et une volonté politique forte, et cela ne semble pas impossible, surtout si l'on prend en compte les enseignements tirés de la crise de l'UEM et la réponse à ce jour de l'Union européenne à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

La dernière question traitée par le présent rapport est celle de savoir si le **droit individuel et fondamental de tous les citoyens européens à une énergie durable et accessible** existe déjà, ou bien si ce droit peut découler d'une manière ou d'une autre du droit primaire ou du droit dérivé de l'Union, y compris de la Charte et de la CEDH. L'étude conclut qu'il n'existe actuellement aucun droit individuel à une énergie durable opposable dans le droit de l'Union ou dans celui issu de la CEDH, bien que les fondements d'une évolution du droit vers une meilleure protection du climat grâce aux énergies durables soient eux bien présents. Dans l'ensemble, il semble improbable qu'un droit spécifique à l'énergie durable puisse être créé en recourant à la doctrine des obligations positives, ce malgré des évolutions importantes dans ce domaine ces dernières années. Cette situation est en grande partie due à l'hésitation compréhensible des juridictions nationales et de l'Union à intervenir et à dire aux gouvernements quelles mesures spécifiques ils devraient prendre pour atteindre leurs objectifs climatiques et énergétiques (contraignants). Ainsi, les juridictions forcent de plus en plus les États à prendre des mesures suffisantes pour atteindre leurs objectifs climatiques, mais elles laissent, pour le moment, les personnes élues démocratiquement définir les mesures à déployer. En ce qui concerne l'accès à l'énergie durable, cette méthode présente l'avantage supplémentaire qu'un droit individuel soudain à l'énergie durable serait impossible à satisfaire, ce qui créerait une situation où les États seraient forcés de violer ce droit individuel.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2024

Auteurs externes:

Prof. Dr. Armin CUYVERS, Université de Leiden

Dr. Vincent DELHOMME, Université de Leiden

Elena KUKOVICA LL.M, Université de Leiden

Sinead MULCAHY LL.M, Université de Leiden

Dr. Darinka PIQANI, Université de Leiden

Corlijn REIJGWART LL.M, Université de Leiden

Administratrices de recherche responsables: Martina SCHONARD; Katharina MASSAY-KOSUBEK

Assistante éditoriale: Fabienne VAN DER ELST

Contact: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses/sa-highlights

PE 764.399

IP/C/AFCO/IC/2023-052

Print ISBN 978-92-848-2385-7 | doi:10.2861/8481564 | QA-01-24-055-FR-C

PDF ISBN 978-92-848-2384-0 | doi:10.2861/1924239 | QA-01-24-055-FR-N