

Auteur(s)	<b>Thierry Largey</b>
Titre	<b>1. Teil/1ère Partie: Rechtsentwicklung in der Europäischen Union und die Schweiz-Le développement du droit européen et la Suisse / Développements du droit européen en matière climatique : La stratégie climatique de l'UE</b>
Titre du livre	<b>Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire suisse de droit européen 2020/2021</b>
Année	<b>2021</b>
Pages	<b>297-322</b>
Editeur	<b>Astrid Epiney, Petru Emanuel ZI tescu</b>
ISBN	<b>978-3-7255-8362-1</b>
Maison d'édition	<b>Schulthess Juristische Medien AG</b>

297

## **Développements du droit européen en matière climatique La stratégie climatique de l'UE**

*Thierry Largey*

### **A. Introduction**

Le 11 décembre 2019, la Commission a présenté le **pacte vert pour l'Europe** (*European Green Deal*), sa feuille de route sensée rendre l'économie de l'Union européenne durable.<sup>1</sup> Cette stratégie vise l'objectif de « transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et 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 ressources ».<sup>2</sup>

Dans la foulée de la Commission, le Parlement européen a admis le 15 janvier 2020 la « nécessité urgente » d'une action ambitieuse pour faire face aux défis liés au changement climatique et à l'environnement, de sorte à limiter le réchauffement

298

planétaire et à éviter une perte massive de biodiversité (par. 1).<sup>3</sup> Dans la même résolution, le Parlement a reconnu que toute personne vivant en Europe devrait bénéficier « du droit fondamental à un environnement sûr, propre, sain et durable et à un climat stable » (par. 2) ; il a appelé à la nécessaire transition vers une société climatiquement neutre en 2050 au plus tard (par. 1). A cet égard, le pacte vert devrait constituer le cœur de la stratégie européenne pour une nouvelle croissance durable, qui respecte les limites planétaires, crée des débouchés économiques, favorise les investissements et génère des emplois de qualité (par. 4).

Le pacte vert pour l'Europe contient un catalogue d'actions visant à mettre l'Europe sur la voie de la croissance durable et inclusive. Il expose les grandes politiques et mesures nécessaires à promouvoir une utilisation efficace des ressources qui repose sur une économie propre et circulaire, à restaurer la biodiversité et à réduire la pollution.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Commission européenne, Un pacte vert pour l'Europe – Notre ambition: être le premier continent neutre pour le climat, disponible sous: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 11 décembre 2019, Le Pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 2.

<sup>3</sup> Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, 2019/2956 (RSP).

<sup>4</sup> Pour un exposé des actions du pacte vert pour l'Europe, voir l'annexe de la Communication COM(2019) 640 final.

Pour atteindre les objectifs d'une économie et d'une société plus durable d'ici 2050, l'UE devra fournir un soutien financier et technique conséquent afin d'assister les personnes qui seront le plus affectées par la transition vers l'économie verte. Le plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe (« plan d'investissement pour une Europe durable ») a pour objectif de mobiliser l'investissement public et permettre de débloquer des fonds privés, à l'aide des instruments financiers de l'UE. Durant la prochaine décennie, au moins 1'000 milliards d'euros d'investissements durables seront consentis dans l'UE. Ce montant sera assuré par des dépenses au titre du budget à long terme de l'Union, dont au moins un quart sera consacré à des objectifs liés au climat ; 39 milliards d'euros sont prévus pour des dépenses en faveur de l'environnement.<sup>5</sup> Dans le cadre du « mécanisme pour une transition juste », pas moins de 150 milliards d'euros devront être mobilisés dans les régions les plus touchées, durant la période 2021-2027. Ce mécanisme repose sur trois piliers : un Fonds pour une transition juste doté de 40 milliards d'euros mobilisant jusqu'à 107 milliards d'euros d'investissements, un dispositif dans le cadre d'InvestEU<sup>6</sup> s'élevant à 45 milliards d'euros et une facilité de prêt au secteur public de la Banque européenne d'investissement mobilisant jusqu'à 30 milliards d'euros d'investissements<sup>7</sup>.

Le pacte vert pour l'Europe se décline en divers instruments qui constituent le socle de la stratégie climatique de l'UE d'ici à 2050. Il s'inscrit dans une **stratégie de durabilité** visant à relever les défis climatiques et environnementaux de notre

299

génération, en particulier en renforçant l'ambition climatique de l'UE pour 2030 et 2050. Le pacte expose une stratégie climatique globale portant sur la prévention et l'adaptation au changement climatique dont les principes et objectifs sont transcrits dans une proposition d'une loi européenne sur le climat. La démarche se voulant globale et inclusive, elle couvre l'ensemble des domaines d'action de l'UE ayant une incidence sur le climat (B). Il ressort des textes adoptés par les institutions européennes plusieurs principes généraux qui guident la politique climatique de l'UE et des Etats membres – y compris dans le cadre de l'édiction des règles de droit et leur mise en œuvre (C).

## B. Les stratégies climatiques de l'UE

Comme l'a affirmé en 2018 la Commission européenne, une « action pour le climat immédiate et décisive est essentielle ».<sup>8</sup> Dans la suite de l'adoption du pacte vert, et avant lui de la vision développée dans « Une planète propre pour tous », elle a présenté ou proposé plusieurs instruments stratégiques et juridiques devant permettre d'atteindre les objectifs mondiaux en matière de lutte contre le changement climatique définis dans l'accord de Paris de 2015<sup>9</sup> relatif à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC<sup>10</sup>).<sup>11</sup> En bref, l'objectif consiste à atteindre la **neutralité climatique en 2050**, autrement dit zéro émission nette.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14 janvier 2020, Plan d'investissement pour une Europe durable, Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, COM(2020) 21 final, 4-5.

<sup>6</sup> InvestEU est un programme de soutien des investissements de l'UE en réponse à la pandémie de COVID-19. Voir à ce propos <[https://europa.eu/investeu/home\\_fr](https://europa.eu/investeu/home_fr)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>7</sup> <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_fr)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement du 28 novembre 2018, Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM(2018) 773 final, 1.

<sup>9</sup> RS 0.814.012.

<sup>10</sup> RS 0.814.01.

<sup>11</sup> Le Parlement européen a rappelé que la législation climatique européenne devait être suffisamment ambitieuse pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C. Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 12.

<sup>12</sup> Une société climatiquement neutre signifie de parvenir à une économie où les émissions nettes de gaz à effet de serre sont réduites à zéro – les émissions étant compensées par les absorptions. Par émissions nettes, il faut donc comprendre les émissions après déduction des absorptions par les puits, les puits étant définis à l'art. 1 let. 8 CCNUCC comme tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre. Voir à ce propos *Thierry Largey*, *Développements du droit européen en matière climatique*, dans: Epiney/Zlatescu (éds.), *Annuaire suisse de droit européen 2019/2020*, 2020, 463.

Deux catégories d'instruments doivent être distinguées. D'une part, certaines actions relèvent d'une approche stratégique climatique globale et générale visant à établir un cadre pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'augmentation de l'absorption par les puits (I). D'autre part, il y a les actions qui conduisent à des stratégies sectorielles de durabilité, par exemple dans les domaines des bâtiments, de la mobilité, des systèmes énergétiques ou encore de l'économie (II) ; dans ces cas, il ne s'agit pas de stratégies purement climatiques, mais

300

d'approches environnementales plus larges comprenant des considérations relatives au changement climatique.

## I. Renforcer l'ambition climatique de l'UE

Le renforcement des ambitions de l'UE en matière climatique constitue l'essence du pacte vert et de la stratégie à long terme de l'Union devant permettre de satisfaire à l'objectif de neutralité climatique. Ce renforcement emprunte plusieurs voies complémentaires. La neutralité climatique ne peut être atteinte qu'en disposant d'objectifs intermédiaires de réduction des émissions de GES permettant d'adapter immédiatement et de manière continue les politiques publiques et l'ensemble des instruments d'action climatique (1). Les efforts d'atténuation du changement climatique ne suffiront toutefois pas à éliminer ses conséquences dommageables sur la société. Il est alors indispensable de planifier et d'intensifier les mesures dédiées à l'adaptation au changement climatique (2). La participation et l'engagement du public sont essentiels à la réussite du pacte vert et de la transition vers la neutralité climatique ; la Commission a ainsi initié un pacte européen pour le climat afin de mobiliser toutes les parties prenantes (3). Afin d'établir les conditions d'une transition à la fois efficace, équitable et irréversible, de même que pour apporter aux investisseurs une certaine prévisibilité, la Commission a proposé en mars 2020 la première « loi européenne sur le climat », sous la forme d'un règlement (4).

### 1. Plan cible en matière de climat à l'horizon 2030

Dans sa résolution du 15 janvier 2020, le Parlement européen a retoqué les intentions de la Commission en matière de réduction des GES dans la prochaine décennie. Il souhaite aller plus loin que les objectifs exprimés dans le pacte vert. La législation climatique doit être ambitieuse ; elle doit être assortie d'un objectif contraignant au niveau national et dans l'ensemble de l'économie, pour parvenir à zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le Parlement demande en outre que des jalons soient fixés, sous la forme **d'objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040**. Plus précisément, il invite la Commission à présenter une proposition tendant à ce que l'objectif de réduction des émissions de GES de l'Union pour 2030 soit porté à 55 % par rapport aux niveaux de 1990.<sup>13</sup> La Commission ne visait, dans le pacte vert, qu'un objectif d'au moins 50 % tendant à 55 %.<sup>14</sup>

En septembre 2020, la Commission a présenté son plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 dans lequel est défini un objectif de réduction des émissions de GES par rapport à 1990 d'au moins 55 % d'ici à 2030 – portant tant sur les émissions que sur les absorptions de gaz.<sup>15</sup> Le plan cible a pour fonction de fixer la

301

trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050.<sup>16</sup> De la sorte, les autorités politiques et les investisseurs auront la certitude que les décisions qui seront prises au cours des prochaines années ne contiendront pas de niveaux d'émissions incompatibles avec l'objectif de l'UE pour la moitié du XXI<sup>e</sup> siècle. L'élaboration du plan cible s'est notamment fondée sur une large consultation publique menée en mars 2020 ; elle a donné lieu à plus de 4'000 contributions. La révision à la hausse des objectifs climatiques à l'horizon 2030 a eu comme autre conséquence de conduire à la modification du projet de loi européenne sur le climat.<sup>17</sup> Pour atteindre le but fixé, il faut revoir à la hausse l'objectif intermédiaire de

<sup>13</sup> Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 4.

<sup>14</sup> COM(2019) 640 final, 5.

<sup>15</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 17 septembre 2020, Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030, Investir dans un avenir climatiquement, COM(2020) 562 final, 2.

<sup>16</sup> Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union 2020, 10.

<sup>17</sup> *Infra* B/II/4.

2030, actuellement fixé à - 40 % par rapport aux niveaux de 1990. Au demeurant, la fixation d'un objectif plus ambitieux de réduction des émissions de GES constitue une nouvelle base de discussion concernant la contribution de l'UE, déterminée au niveau national, à la réduction des émissions dans le cadre de l'accord de Paris.<sup>18</sup>

Dans les mois qui viennent, la Commission européenne aura pour tâche de préparer des propositions législatives détaillées incluant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction intermédiaire. Elle est tenue, d'ici à juin 2021, d'envisager tous les instruments d'action permettant des réductions supplémentaires des émissions de GES. Plusieurs contributions sont envisagées pour atteindre l'objectif de réduction, de manière « responsable » :<sup>19</sup>

–Le **système énergétique**, comprenant les bâtiments, les transports et l'industrie, devrait être transformé. En 2030, la part de l'électricité renouvelable devrait au moins doubler pour atteindre 65 %, le recours à l'hydrogène renouvelable devant permettre de remplacer les combustibles fossiles dans certains procédés industriels (procédés chimiques et fourniture de chaleur). Parvenir à une réduction de 55 % des émissions de GES devrait se traduire par un bouquet énergétique plus écologique avec, d'ici à 2030, une consommation d'énergies renouvelables atteignant 38 % à 40 % de la consommation finale brute. Dans ce contexte, les politiques en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétiques devront être adaptées et appliquées effectivement.<sup>20</sup>

–Les **émissions de GES hors CO<sub>2</sub>** de méthane, de protoxyde d'azote et de gaz dits fluorés – représentant près de 20 % des émissions de GES de l'UE – devront être réduites de 35 % par rapport à 2015, d'ici 2030.<sup>21</sup> S'agissant du méthane, la Commission propose une stratégie visant à réduire ses émissions en Europe et au niveau international.<sup>22</sup> Cette stratégie présente des mesures législatives et non

**302**

législatives dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et des déchets, qui représentent environ 95 % des émissions de méthane liées à l'activité humaine au niveau mondial. En particulier, la révision législative pourrait conduire à renforcer la directive relative aux émissions industrielles dans la prévention et le contrôle des émissions de méthane.<sup>23</sup>

–Le **secteur de l'utilisation des terres**, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) de l'UE émet des GES en même temps qu'il absorbe le CO<sub>2</sub> dans les sols et la biomasse. Afin de préserver ce puits de carbone, il importe d'améliorer la protection et la gestion des forêts, d'améliorer la gestion des sols en rétablissant les zones humides et les terres dégradées, de promouvoir la bioéconomie (par exemple l'utilisation de produits ligneux récoltés durables).<sup>24</sup>

–Le **système d'échange de quotas d'émission (SEQE)**<sup>25</sup> de l'UE devrait jouer un rôle plus important, de même que la fiscalité de l'énergie. L'échange des quotas d'émission offre un bon rapport coût-efficacité pour réduire les émissions de GES. Le prix du carbone qui en résulte internalise les externalités climatiques et incite les consommateurs à réduire leurs émissions.<sup>26</sup>

## 2. La stratégie d'adaptation au changement climatique

Les phénomènes climatiques extrêmes sont à l'origine de pertes économiques croissantes. Au sein de l'UE, les seules pertes liées à ces phénomènes dépassent en moyenne 12 milliards d'euros par an. Certaines projections prudentes montrent qu'un réchauffement planétaire de 3°C par rapport aux niveaux préindustriels entraînerait une perte annuelle d'au moins 170 milliards d'euros – soit 1,36 % du PIB de l'UE.<sup>27</sup> Les seules

<sup>18</sup> Voir à ce propos COM(2020) 562 final, 21.

<sup>19</sup> Pour une synthèse, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/fs\\_20\\_1610](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/fs_20_1610)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>20</sup> COM(2020) 562 final, 9 ss.

<sup>21</sup> COM(2020) 562 final, 12 ss, 22 ss.

<sup>22</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14 octobre 2020 sur une stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane, COM(2020) 663 final.

<sup>23</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), JO 2010 L 334, 17.

<sup>24</sup> COM(2020) 562 final, 13 ss, 19 ss.

<sup>25</sup> Voir à ce propos *Largey* (note 12), 472 ss.

<sup>26</sup> COM(2020) 562 final, 16 ss.

<sup>27</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 février 2021, Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne

mesures d'atténuation du changement climatique sont insuffisantes pour prévenir cette tendance. Il est indispensable d'intensifier les efforts en matière de protection contre les effets du changement climatique, de résilience, de prévention, de préparation et d'adaptation.<sup>28</sup> Le Parlement européen réclame, dans sa résolution du 15 janvier 2020, une nouvelle stratégie de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique. Celle-ci doit être plus ambitieuse et exiger des Etats membres davantage d'efforts.<sup>29</sup>

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) souligne un manque de préparation en matière d'adaptation au changement climatique, ceci malgré les moyens croissants mis en œuvre. Il y a encore très peu de signes d'une

### 303

réduction des risques liés aux changements climatiques.<sup>30</sup> Forte de ce constat, la Commission a présenté en février 2021 une nouvelle stratégie fondée sur une adaptation au changement climatique plus intelligente, plus systémique et plus rapide – inscrite dans l'action internationale. L'objectif est de concrétiser la vision d'une Union résiliente à l'horizon 2050.<sup>31</sup>

Une **adaptation plus intelligente** doit conduire à améliorer les connaissances en matière d'adaptation – en termes de qualité et de quantité – et mieux gérer les incertitudes. Les connaissances sur le climat constituent un support essentiel pour la prise de décision relatives aux mesures d'adaptation ; les plateformes de connaissance sont des outils de référence privilégiés qui doivent être davantage développés.<sup>32</sup> Une **adaptation plus systémique** consiste à soutenir l'élaboration de politiques d'adaptation à tous les niveaux et dans tous les domaines. Les efforts de cohérence des politiques publiques doivent systématiquement tenir compte des besoins relatifs à l'adaptation, éviter que celle-ci ne soit compromise par des politiques ou des législations contradictoires. A cet égard, les Etats membres devraient veiller à ce que leur réglementation et le financement public prennent en considération les risques de catastrophe afin de le réduire, de gérer le risque résiduel et d'éviter de créer de nouvelles situations d'exposition. Une telle cohérence vise tant les politiques publiques en général, que l'élaboration des budgets nationaux, les appels d'offres publics et toute autre mesure pouvant avoir une influence sur l'adaptation au changement climatique.<sup>33</sup> Une adaptation qui se veut systémique et cohérente doit en outre exploiter au mieux les synergies qui existent entre les différentes mesures générales visant à prévenir les catastrophes ; une coordination locale, nationale et internationale est alors indispensable. Une **adaptation plus rapide** suppose d'accélérer la mise en œuvre des mesures, par conséquent de disposer des ressources matérielles et financières propres à atteindre l'objectif.<sup>34</sup>

Il convient de souligner que la Commission entend préférentiellement fonder les mesures d'adaptation « **sur la nature** ». Il s'agit ainsi de s'appuyer sur des processus naturels qui sont davantage garant d'une résilience durable et de la préservation des ressources naturelles et des puits que sont les eaux, les océans et les sols. En substance, les fonctions de ces éléments de la nature doivent être réhabilitées et conservées, notamment en préservant les zones humides, les tourbières et les écosystèmes côtiers et marins, en créant des espaces verts urbains, en installant des toitures et des murs végétalisés, ainsi qu'en promouvant une gestion durable des forêts et des terres agricoles.<sup>35</sup> On notera que la résilience climatique se comprend

### 304

également au travers d'une approche adaptée à chaque situation et déployée à l'échelle locale.<sup>36</sup>

La stratégie d'adaptation au changement climatique de l'UE a fait l'objet d'une vaste consultation publique entre mai et août 2020. L'ensemble des citoyens et des organisations ont été invités à participer. Il est important de recueillir le point de vue d'un large éventail de parties prenantes, afin d'éclairer l'élaboration et

---

pour l'adaptation au changement climatique, COM(2021) 82 final, 2.

<sup>28</sup> COM(2019) 640 final, 6; COM(2021) 82 final, 1.

<sup>29</sup> Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 20.

<sup>30</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Rapport 2020 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation, Résumé analytique, 2021, VI.

<sup>31</sup> COM(2021) 82 final, 5 ss.

<sup>32</sup> Il est notamment question de la plateforme *Climate-ADAPT* qui devrait devenir la plateforme européenne de référence. COM(2021) 82 final, 8. A propos de *Climate-ADAPT*, voir <<https://climate-adapt.eea.europa.eu>> (consulté le 25.04.2021).

<sup>33</sup> COM(2021) 82 final, 10.

<sup>34</sup> COM(2021) 82 final, 15.

<sup>35</sup> COM(2021) 82 final, 14.

<sup>36</sup> COM(2021) 82 final, 11, 24.



le choix des mesures à prendre, ainsi que la détermination du niveau d'ambition approprié.<sup>37</sup> Plus de 950 contributions ont été transmises par des entreprises, des organisations non gouvernementales ou des groupes de citoyens.

### 3. La participation du public avec le pacte européen pour le climat

Les citoyens de l'UE sont préoccupés par le changement climatique et soutiennent l'action entreprise au niveau national et au niveau de l'Union. Selon l'Eurobaromètre spécial sur le changement climatique effectué par la Commission en septembre 2019, 93 % des citoyens de l'Union estiment que le changement climatique est un problème grave et 92 % conviennent que les émissions de gaz à effet de serre devraient être réduites le plus possible tout en compensant les émissions restantes, afin que l'économie de l'UE soit neutre sur le plan climatique d'ici à 2050.<sup>38</sup>

Dans la même enquête, 93 % des citoyens indiquent avoir pris au moins une mesure personnelle qui contribue à lutter contre le changement climatique, par exemple en triant les déchets (75 %) ou en réduisant la consommation d'articles jetables (62 %). Non seulement la population est majoritairement préoccupée par le changement climatique, mais elle est disposée à s'engager dans des mesures d'atténuation. A cet égard, tous les pans de la société ont un rôle à jouer dans la transition vers la neutralité climatique, dans la mise en œuvre d'un processus inclusif permettant de valoriser les meilleures pratiques et d'identifier les mesures les plus aptes à contribuer à l'objectif de neutralité climatique en 2050. C'est dans ce cadre que s'inscrit le **pacte européen pour le climat** présenté en décembre 2019, destiné à rassembler tous ces efforts, en associant les citoyens. Il s'agit de **mobiliser le public** en faveur d'une action climatique concertée et de faire en sorte que la transition verte trouve une place privilégiée dans le débat sur l'avenir de l'Europe.<sup>39</sup>

En substance, le pacte tend à faire coopérer, dans un objectif commun, le public et les organisations, qu'il s'agisse d'autorités nationales, régionales et locales ou d'entreprises, de syndicats, d'organisations de la société civile, d'établissements d'enseignement, d'organismes de recherche et d'innovation, de groupements de consommateurs et de particuliers. Pour ce faire, il s'appuie sur des dialogues avec les citoyens et les assemblées de citoyens.<sup>40</sup> Tel qu'envisagé, le pacte tend à fournir « à la population et aux organisations les moyens de s'informer sur le changement

#### 305

climatique, d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions, et de se mettre en relation avec d'autres pour multiplier les effets de ces solutions. Le pacte permettra l'émergence d'un espace dynamique pour partager des informations, débattre et agir face à la crise climatique ». Il contribue ainsi à réunir des citoyens et des organisations afin qu'ils échangent leurs idées et leur expérience et qu'ils travaillent ensemble : il est alors centré sur la **diffusion des connaissances** et le **soutien** aux actions entreprises.<sup>41</sup>

Le pacte européen pour le climat se fonde sur trois voies d'action : parler du changement climatique, passer à l'action et travailler ensemble. Il envisage plusieurs moyens de mobilisation à ces effets :<sup>42</sup>

- Le partage et la diffusion d'informations, l'inspiration de l'opinion publique et la sensibilisation ouvre le public à la menace et au défi des changements climatiques.
- L'encouragement à la participation permet de favoriser un sentiment d'appropriation, de débloquer des innovations technologiques et sociales et d'optimiser la prise de décision.
- L'utilisation optimale des outils numériques et de la technologie de l'information contribue à accélérer la transition écologique.
- Les initiatives existantes sont soutenues et regroupées dans un « centre de connaissances ».

Dans le cadre de l'élaboration du pacte, de mars à juin 2020, la Commission a lancé une vaste consultation publique sur le pacte européen pour le climat, donnant ainsi une nouvelle fois aux citoyens l'occasion de participer à l'élaboration du mode de fonctionnement du pacte dans la pratique. Les quelques 3'500

<sup>37</sup> <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12381-EU-Strategy-on-Adaptation-to-Climate-Change/public-consultation>> (consulté le 12.04.2021).

<sup>38</sup> COM(2021) 82 final, 3, 78, 88.

<sup>39</sup> <[https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_fr)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>40</sup> COM(2019) 640 final, 27.

<sup>41</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 9 décembre 2020, Pacte européen pour le climat, COM(2020) 788 final, 4.

<sup>42</sup> COM(2020) 788 final, 5 ss.

contributions recueillies dans le cadre de cette consultation publique ont été prises en compte pour façonner le pacte avant son lancement.<sup>43</sup>

#### 4. Une proposition de loi européenne sur le climat

##### a) La trajectoire vers la neutralité climatique

Le pacte vert pour l'Europe de même que les différentes stratégies générales évoquées dans les chapitres précédents exposent les intentions des autorités de l'UE ; pour produire des effets, ces intentions doivent être concrétisées dans des règles de droit communautaires et nationales. Afin d'établir clairement les conditions d'une transition à la fois efficace, équitable et irréversible, de même que pour apporter une certaine prévisibilité, la Commission a proposé en mars 2020 l'adoption de la

306

première « législation européenne sur le climat ». <sup>44</sup> L'objectif principal est d'ancrer dans un règlement européen l'**objectif de neutralité climatique** d'ici à 2050 – soutenu tant par la Commission que par le Parlement européen et le Conseil européen. <sup>45</sup> Cet objectif général vise à respecter l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2 de l'accord de Paris et prévoit un cadre permettant de progresser vers l'objectif mondial d'adaptation défini à l'article 7 de ce même accord (art. premier). La proposition de loi vise également une certaine sécurité juridique, en garantissant par un texte contraignant à l'échelle de l'UE que toutes les politiques publiques contribueront effectivement à l'accomplissement de cet objectif – ceci dans l'ensemble des domaines concernés. La loi vise enfin à améliorer la transparence et la responsabilité.

La proposition de loi européenne a été modifiée en septembre 2020, <sup>46</sup> suite à la demande du Parlement européen de revoir à la hausse les objectifs de réduction des émissions de GES. <sup>47</sup> Un nouvel article 2bis a été ajouté qui prévoit un **objectif spécifique** de réduction des émissions nettes de GES d'ici à 2030 d'au moins 55 %, par rapport aux niveaux de 1990 ; la Commission est alors chargée d'examiner jusqu'au 30 juin 2021 la législation pertinente, afin de la rendre compatible avec la réalisation de cet objectif spécifique.

Le règlement expose les conditions nécessaires à l'établissement de la **trajectoire** à suivre pour amener l'Union à la neutralité climatique ; l'objectif spécifique pour 2030 marque à cet égard le début de la trajectoire (art. 3 par. 2). La Commission peut adopter des actes délégués afin de compléter le règlement et définir la trajectoire à suivre, en prenant en considération les dix éléments exposés à l'article 3 par. 3, notamment la nécessité de faire en sorte que la transition soit juste et socialement équitable ou le rapport coût-efficacité et l'efficacité économique.

L'objectif de neutralité climatique suppose qu'un équilibre soit atteint, au plus tard en 2050, entre les émissions et les absorptions de GES dans l'ensemble de l'Union. Dit autrement, les émissions nettes doivent être ramenées à zéro à cette date (art. 2 par. 1). Sont concernées l'ensemble des émissions anthropiques et des absorptions par des puits, naturels ou autres, de GES énumérés à l'annexe V, partie 2, du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat. <sup>48</sup> L'objectif visant le zéro émissions nettes en 2050 s'appuie sur deux mécanismes qui ressortent expressément de l'article premier du projet de règlement : <sup>49</sup>

307

–En premier lieu, il s'agit d'**éviter les émissions** à la source par leur réduction irréversible et progressive.

<sup>43</sup> COM(2020) 788 final, 2. S'agissant de la consultation, voir <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12219-European-Climate-Pact/public-consultation>> (consulté le 25.04.2021).

<sup>44</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mars 2020 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final.

<sup>45</sup> S'agissant du Conseil européen, voir les conclusions du 12 décembre 2019 EUCO 29/19, CO EUR 31 CONCL 9, 1.

<sup>46</sup> Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 septembre 2020 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 563 final.

<sup>47</sup> *Supra* B/II. Voir COM(2020) 563 final, 1.

<sup>48</sup> COM(2020) 80 final, art. 2 par. 1 du projet de règlement.

<sup>49</sup> Ces deux principes d'action renvoient aux deux termes de l'équation climatique émanant de l'art. 2 CCNUCC. Voir à ce propos *Largey* (note 12), 470-471.



–La limitation des émissions est toutefois insuffisante ; l'**absorption des GES** reste nécessaire pour compenser les émissions irréductibles dans les domaines où la décarbonation reste délicate. En second lieu, les puits naturels doivent être à ce titre renforcés, alors que les techniques visant à capter puis stocker ou utiliser le carbone (les puits artificiels) doivent être améliorées.<sup>50</sup>

Le règlement enjoint également les Etats membres à mettre en œuvre des stratégies et des plans d'**adaptation au changement climatique** reposant sur des évaluations des progrès accomplis, en vue de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique (art. 4).

La participation du public à une société climatiquement neutre et résiliente constitue en outre un axe fort de la loi européenne sur le climat. En ce sens, la Commission est appelée à faciliter un processus inclusif et accessible à tous les niveaux, avec les partenaires sociaux, les citoyens et la société civile (art. 8 et 11).

## b) Situation de la procédure législative

La proposition de règlement a été soumise pour examen complémentaire au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Le mandat de négociation du Parlement européen sur la loi sur le climat a été acceptée en octobre 2020 par 392 voix pour, 161 contre et 142 abstentions.<sup>51</sup> Lors des travaux parlementaires, suivant la proposition de la commission environnement, le Parlement européen a voté en faveur d'une augmentation de l'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 à 60 % ; les objectifs nationaux devraient être alors augmentés de manière juste et économiquement efficiente. Le Parlement souhaite par ailleurs que la Commission propose un objectif intermédiaire pour 2040, afin de garantir que l'UE soit sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 2050.

Les eurodéputés sont en outre d'avis que l'UE et les Etats membres doivent éliminer progressivement toutes les subventions directes et indirectes aux combustibles fossiles d'ici au 31 décembre 2025 au plus tard ; ils soulignent la nécessité de poursuivre les efforts pour lutter contre la pauvreté énergétique.

Parmi les points en discussion figure encore la proposition du Parlement de créer un Conseil européen sur les changements climatiques (CECC) d'ici à juin 2022, autrement dit un groupe d'experts indépendants à fonction consultative chargé d'évaluer la cohérence de la politique ainsi que les progrès réalisés.<sup>52</sup>

308

En décembre 2020, le Conseil de l'UE s'est également prononcé sur la proposition de loi européenne sur le climat.<sup>53</sup> Les 27 Etats membres se sont mis d'accord pour défendre un objectif global de réduction de 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> par rapport à celles de 1990 d'ici 2050 ; des orientations sur la manière de le mettre en œuvre sont apportées. Ils rejoignent le Parlement en proposant qu'un objectif spécifique soit fixé pour 2040 à l'échelle de l'UE. Le Conseil propose toutefois de supprimer l'article 9 consacré à l'exercice de la délégation de la Commission et d'introduire un processus de réexamen dans les six mois qui suivent chaque bilan mondial dans le cadre de l'accord de Paris. Les négociations avec le Parlement européen peuvent avoir lieu, en vue de finaliser la loi européenne sur le climat.

## II. Les stratégies sectorielles de durabilité

### 1. Une approche intégrée et globale

Le pacte vert pour l'Europe constitue une première feuille de route exposant les grandes politiques et mesures nécessaires à la concrétisation de l'intention de transformer l'UE en une société juste dotée d'une économie moderne et durable. Il trace le chemin à suivre pour relever les défis climatiques. Dans une approche inclusive, le pacte vert constitue le fil d'Ariane permettant de relever plus généralement les défis environnementaux en protégeant la santé et le bien-être des citoyens, ainsi que le patrimoine naturel – alors qu'un million d'espèces risquent de disparaître et que les forêts et les océans sont pollués et détruits.<sup>54</sup> Il

<sup>50</sup> COM(2020) 80 final, 8.

<sup>51</sup> <<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20201002IPR88431/loi-climatique-les-deputes-veulent-reduire-les-emissions-de-60-d-ici-2030>> (consulté le 25.04.2021).

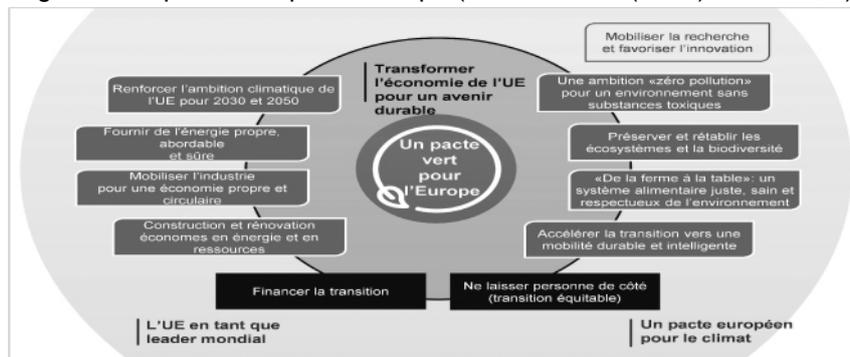
<sup>52</sup> Voir à ce propos, avec un avis favorable <<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/gouvernance-de-la-loi-europeenne-sur-le-climat-que>> (consulté le 25.04.2021).

<sup>53</sup> ST 14171 2020 INIT du 17 décembre 2020 ; ST 14004 2020 INIT du 17 décembre 2020.

<sup>54</sup> COM(2019) 640 final, 2.

expose les différents axes d'une stratégie globale de durabilité (Figure 1), le premier d'entre eux ayant pour objectif de renforcer l'ambition climatique de l'UE à l'horizon 2050. Sont également envisagées plusieurs stratégies sectorielles devant concourir collectivement à transformer l'économie de l'UE et la société européenne.<sup>55</sup> Chacune d'entre elles participe directement ou indirectement à l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050, parfois de manière décisive.

Figure 1. Le pacte vert pour l'Europe (source : COM(2019) 640 final, 4)



309

## 2. Une économie durable, propre et circulaire

L'UE a l'ambition de faire évoluer son industrie en adoptant une **nouvelle stratégie industrielle** qui répond à la double transition écologique et numérique, sans pour autant renoncer aux valeurs et aux traditions d'économie sociale de marché.<sup>56</sup> L'industrie joue un rôle prépondérant dans la réalisation de l'objectif de neutralité climatique en 2050. Toutes les chaînes de valeur industrielles, y compris les secteurs à forte intensité énergétique, devront s'atteler à réduire leurs émissions de GES. Les politiques réglementaires, les marchés publics, la concurrence loyale et la participation pleine et entière des entreprises joueront un rôle essentiel à cet effet. De tels efforts doivent cependant être soutenus par les politiques publiques communautaires et nationales, ainsi que par les instruments financiers publics et privés. A ce titre, la Commission soutiendra les technologies de pointe favorisant les processus d'élaboration d'un acier « zéro carbone ». Ainsi encore, le Fonds pour l'innovation du système d'échange de quotas d'émission de l'UE permet de financer d'autres projets innovants à grande échelle – dans le but de soutenir des produits propres dans tous les secteurs à forte intensité énergétique.<sup>57</sup>

L'UE se donne comme objectif de « révolutionner » la manière avec laquelle sont conçus, fabriqués, consommés et éliminés les produits. Afin de proposer une industrie parmi les plus efficaces au niveau mondial, l'UE œuvre à la mise en place d'une **économie circulaire** compétitive et efficace dans l'utilisation des ressources.<sup>58</sup> Celle-ci devrait être l'élément central de la stratégie industrielle de l'UE, en favorisant la circularité dans de nouveaux secteurs et en permettant aux consommateurs de faire des choix éclairés. Le but est alors de maintenir dans l'économie la valeur des produits, des matières et des ressources aussi longtemps que possible afin de contribuer au développement d'une économie à faible intensité carbone.<sup>59</sup> La Commission a adopté le nouveau plan d'action pour l'économie circulaire (PAEC) en mars 2020. Celui-ci introduit des mesures législatives et non législatives ciblant des domaines où une action au niveau de l'UE apporte une réelle valeur ajoutée ; il promeut les processus de l'économie circulaire, encourage la consommation durable et vise à éviter de générer des déchets, de sorte que les ressources utilisées restent dans l'économie aussi longtemps que possible. Plusieurs mesures sont envisagées, telles que la révision des dispositions européennes sur le transport des déchets et des dispositions relatives aux emballages ou à l'écoconception (limites des concentrations des polluants organiques persistants dans les déchets) ; il est également envisagé d'adopter une législation conférant aux consommateurs et consommatrices les moyens d'agir dans le cadre de la transition écologique.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> COM(2019) 640 final, 6-18.

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 10 mars 2020, Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, COM(2020) 102 final, 1.

<sup>57</sup> COM(2020) 102 final, 3, 7-8.

<sup>58</sup> COM(2020) 102 final, 9-10. Voir à ce propos *Largey* (note 12), 465-466.

<sup>59</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 2 décembre 2015, Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire, COM(2015) 614 final, 2.

<sup>60</sup> <[https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan\\_fr](https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_fr)> (consulté le 25.04.2021).

### 3. Un secteur de l'énergie décarboné

Responsable de plus de 75% des émissions de GES, le secteur de l'énergie joue un rôle central dans la politique climatique européenne. Quel que soit le scénario envisagé, le système énergétique est tenu d'évoluer vers un bilan carbone neutre ; le domaine de l'énergie constitue un levier déterminant de la trajectoire vers une Union à zéro émission nette. Il importe alors de maximiser l'efficacité énergétique ainsi que le déploiement des énergies renouvelables tout en recourant à l'électricité pour décarboner l'approvisionnement énergétique de l'Union.<sup>61</sup> Dans ce domaine, l'UE envisage de porter la capacité de production éolienne en mer de 12 GW actuellement à au moins 60 GW d'ici à 2030 et à 300 GW d'ici à 2050 ; à cela pourraient s'ajouter 40 GW provenant de l'énergie océanique et d'autres technologies émergentes telles que l'énergie éolienne flottante et l'énergie solaire flottante.<sup>62</sup>

Actuellement, le système énergétique repose encore sur plusieurs chaînes de valeur énergétiques parallèles, qui relient de manière rigide des ressources énergétiques spécifiques et des secteurs d'utilisation finale spécifiques. L'UE a pour objectif l'**intégration** du système énergétique, autrement dit vise à considérer la planification et le fonctionnement coordonnés du système énergétique comme un tout.<sup>63</sup> Il s'agit alors de favoriser la baisse des coûts des technologies liées aux énergies renouvelables, l'évolution du marché, l'innovation rapide en matière de stockage et de véhicules électriques, ainsi que de soutenir la numérisation. L'intégration du système énergétique recouvre trois principes complémentaires :

- En premier lieu doit être mis en œuvre un **système énergétique circulaire**, centré sur l'efficacité énergétique ; à cet égard, les choix les moins énergivores sont prioritaires, les flux de déchets inévitables sont réutilisés à des fins énergétiques et les synergies énergétiques sont exploitées.
- En second lieu, l'**électrification** des secteurs d'utilisation finale doit être accrue.
- En dernier lieu, l'utilisation de **carburants renouvelables** et de carburants à faible intensité de carbone, y compris l'hydrogène, doivent être promus dans les secteurs difficiles à décarboner.

Le troisième principe d'intégration suppose le recours à de nouvelles ressources et de nouvelles technologies au bilan carbone neutre, voire émettrices d'émissions négatives de GES. Le potentiel des biocarburants, du biogaz et du biométhane devrait être exploité – de manière toutefois durable afin de limiter les risques en matière de climat, de pollution et de biodiversité.<sup>64</sup> Certaines technologies de **captage, de séquestration et de valorisation du CO<sub>2</sub>** peuvent contribuer à résoudre le problème des émissions difficiles à réduire dans certains procédés industriels, ce qui permettra aux secteurs concernés d'avoir une place dans une économie climatiquement neutre.<sup>65</sup> Dans un tel contexte, l'Union envisage l'adoption d'ici à 2023 d'un cadre réglementaire pour la certification des absorptions de carbone sur la base d'une comptabilité carbone solide et transparente, afin de vérifier l'authenticité des absorptions.<sup>66</sup>

L'**hydrogène renouvelable** est également un excellent contributeur à la décarbonation de l'économie, principalement dans les domaines difficiles à décarboner. L'UE s'est dotée d'une stratégie relative à cette ressource qui vise, par étapes, au développement de l'hydrogène renouvelable – produit à terme principalement à partir d'énergie éolienne et solaire.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> COM(2018) 773 final, 7-10. Voir à propos du quatrième paquet de l'énergie « Energie propre pour tous les Européens », *Largely* (note 12), 469-470.

<sup>62</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 19 novembre 2020, Une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat, COM(2020) 741 final, 2.

<sup>63</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 8 juillet 2020, Alimenter en énergie une économie neutre pour le climat: une stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique, COM(2020) 299 final, 1, 3.

<sup>64</sup> COM(2020) 299 final, 14.

<sup>65</sup> COM(2020) 299 final, 17.

<sup>66</sup> A propos des technologies de captage du CO<sub>2</sub>, voir *Largely* (note 12), 469 ss. Nous évoquons alors l'opportunité de créer des certificats d'émissions négatives négociables, lesquels pourraient être pris en compte et remis à la place de droits d'émission dans le cadre du SEQUE-UE (485).

<sup>67</sup> COM(2020) 299 final, 15 ss ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 8 juillet 2020, Une stratégie de l'hydrogène pour une Europe climatiquement neutre, COM(2020) 301 final, notamment 6 ss. D'ici à 2024, il est envisagé de produire un million de tonnes d'hydrogène renouvelable, 10 millions entre 2025 et 2030 et bien plus jusqu'en 2050.

S'agissant du stockage de l'énergie, la Commission a proposé l'adoption d'un nouveau règlement sur les **batteries** le 10 décembre 2020, dont la consultation publique s'est terminée le 1<sup>er</sup> mars 2021.<sup>68</sup> Ce règlement vise à garantir que les piles mises sur le marché de l'UE soient durables et sûres tout au long de leur cycle de vie ; il aborde trois catégories de problèmes : l'absence de conditions cadres incitant à l'investissement dans la capacité de production de batteries durables, le fonctionnement non optimal des marchés du recyclage et la gestion des matières en circuits insuffisamment fermés, les risques sociaux et environnementaux qui ne sont pas encore couverts par la législation de l'UE en matière d'environnement.

#### 4. Une urbanisation plus durable et intelligente

Les bâtiments sont responsables d'environ 40 % de la consommation d'énergie de l'UE et de 36 % des émissions de GES liées à la consommation d'énergie.<sup>69</sup> Afin d'atteindre l'objectif spécifique de réduction des émissions d'au moins 55 % en 2030 et de tendre à la neutralité carbone au milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, l'UE doit réduire les émissions de GES des bâtiments de 60 %, leur consommation d'énergie de 14 % et la consommation d'énergie du chauffage et du refroidissement de 18 % – par

312

rapport aux valeurs de 2015.<sup>70</sup> Pour y parvenir, la Commission a lancé en octobre 2020 une stratégie pour une « **vague de rénovations** » destinée à améliorer la performance énergétique des bâtiments.

Plus de 220 millions d'unités de bâtiment, soit 85 % du parc immobilier de l'UE, ont été construites avant 2001. La plupart d'entre elles sont énergivores, consomment des combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement et utilisent des technologies anciennes et des appareils inefficaces. En 2050, 85 à 95 % de ces bâtiments existeront toujours ; l'objectif est alors de procéder à la rénovation d'au moins 35 millions d'unités d'ici à 2030 et poursuivre l'effort jusqu'à atteindre la neutralité climatique en 2050.

La vague de rénovations repose sur plusieurs principes complémentaires permettant d'atteindre l'ensemble des domaines concernant les bâtiments : la primauté de l'efficacité énergétique, l'accessibilité, la décarbonation, l'intégration des énergies renouvelables, la circularité, les bâtiments intelligents, la préservation de la santé et de l'environnement, le respect de l'esthétique.<sup>71</sup> La stratégie se veut globale et intégrée en agissant complémentirement à différentes échelles, les bâtiments, le voisinage et les quartiers ;<sup>72</sup> elle prévoit une participation large et inclusive des habitants par le biais de structures coopératives et de guichets uniques dispensant des conseils.

La stratégie européenne de l'urbanisation ne consiste pas seulement à examiner le parc immobilier existant ; elle initie également un processus orienté vers l'avenir et destiné à concilier durabilité et style. A cet effet, la Commission a initié en janvier 2021 un nouveau « **Bauhaus européen** » qui doit servir d'incubateur pour l'innovation et la créativité.<sup>73</sup> En substance, il s'agit d'un espace de co-création dans lequel les architectes, les artistes, les étudiants, les ingénieurs, les designers travaillent ensemble pour réaliser cet objectif.<sup>74</sup>

Une urbanisation durable suppose une planification cohérente de la **mobilité** apte à en réduire les effets sur le climat et l'environnement. L'année 2021 a été désignée Année européenne du rail.<sup>75</sup> Si l'objectif à court terme est d'encourager les citoyens et les entreprises à utiliser ce moyen de transport, il s'agit plus globalement de promouvoir la stratégie européenne pour une mobilité durable et intelligente – laquelle portera sur la réduction des émissions de tous les moyens de transport. Cette stratégie est destinée à accélérer la transition vers une mobilité neutre climatiquement, en réduisant les émissions des transports de 90% d'ici 2050.<sup>76</sup>

<sup>68</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 10 décembre 2020 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, abrogeant la directive 2006/66/CE et modifiant le règlement (UE) 2019/1020, COM(2020) 798 final.

<sup>69</sup> <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1835](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1835)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>70</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14 octobre 2020, Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, COM(2020) 662 final, 2.

<sup>71</sup> COM(2020) 662 final, 3-4.

<sup>72</sup> COM(2020) 662 final, 22.

<sup>73</sup> <[https://europa.eu/new-european-bauhaus/index\\_fr](https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_fr)> (consulté le 25.04.2021).

<sup>74</sup> Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union 2020, 12.

<sup>75</sup> Décision (UE) 2020/2228 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 relative à une Année européenne du rail (2021), JO 2020 L 437, 108.

<sup>76</sup> *Largey* (note 12), 477-479.

## 5. Les stratégies pour un environnement sain

Nous regroupons dans ce chapitre diverses stratégies issues du pacte vert pour l'Europe, mais dont la portée est plus environnementale que climatique. Elles méritent d'être signalées parce qu'elles font partie d'une approche globale et qu'elles contribuent à certains égards à la trajectoire vers la neutralité carbone. Il convient d'ajouter que l'élaboration de la politique environnementale de l'UE depuis le début des années 1970 s'appuie sur les programmes d'action pour l'environnement (PAE) ; le septième programme a expiré le 31 décembre 2020 et devrait laisser place au 8<sup>e</sup> PAE.<sup>77</sup>

Dans le domaine de la prévention de la pollution, la Commission a adopté en octobre 2020 la stratégie de l'Union européenne pour la durabilité dans le domaine des **produits chimiques**. Cette stratégie est le premier pas sur la voie de l'ambition « zéro pollution »<sup>78</sup> pour un environnement exempt de substances toxiques annoncée dans le pacte vert.<sup>79</sup>

Le pacte vert oriente l'UE vers des engagements ambitieux en vue d'enrayer l'appauvrissement de la biodiversité et de faire des systèmes alimentaires européens les garants d'une durabilité compétitive et de moyens de subsistance de tous les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire. Afin de concrétiser ces intentions, deux stratégies ont été adoptées en mai 2020 : la première en faveur de la **biodiversité**,<sup>80</sup> la seconde afin de mettre en place un **système alimentaire** juste, sain et respectueux de l'environnement (« De la ferme à la table »).<sup>81</sup>

## C. Les principes généraux

La concrétisation des objectifs et des stratégies climatiques européens incombe aux Etats membres. Ils auront à exécuter la loi sur la climat et à transcrire dans des

règles de droit internes les intentions formulées dans les communications évoquées jusqu'ici et les directives européennes qui en découlent. La matière est foisonnante et concerne de nombreux domaines différents. L'objectif ultime de neutralité climatique ne saurait toutefois être atteint que si l'action publique est homogène et globale. A cet égard, il convient d'explorer les textes pour en dégager les **principes** aptes à garantir la cohésion de la concrétisation de la politique climatique européenne à travers l'ensemble des ordres juridiques et de leurs actes de mise en œuvre.

Le principe exprime « une vérité générale » qui guide l'action des Etats et des individus, sert de base théorique pour leurs divers actes et dont l'application aux cas concrets produit une conséquence juridique donnée. Il constitue la raison qui fait choisir une voie plutôt qu'une autre, sans exiger de décision particulière.<sup>82</sup> Les **principes juridiques** existent par la règle légale pour orienter de manière générale la mise en œuvre du droit. Ils tendent à soutenir l'application du droit en structurant et renforçant son

<sup>77</sup> Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil, relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, COM(2020) 652 final, 4. Voir à cet égard <<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/03/17/8th-environment-action-programme-member-states-ready-to-start-negotiations-with-parliament/>> (consulté le 25.04.2021).

<sup>78</sup> En 2021, la Commission compte adopter le plan d'action « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols – construire une planète plus saine pour des personnes plus saines ». Voir <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil>> (consulté le 25.04.2021).

<sup>79</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14 octobre 2020, Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques, Vers un environnement exempt de substances toxiques, COM(2020) 667 final.

<sup>80</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 20 mai 2020, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies, COM(2020) 380 final.

<sup>81</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 20 mai 2020, Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM(2020) 381 final.

<sup>82</sup> *Thierry Largey*, Le statut juridique de l'air. Fondement pour une théorie de l'air en tant que chose commune, en droit suisse et international, 2017, 215.

<sup>83</sup> *Alain Griffel*, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, 2001, cons. 4.

fondement dogmatique.<sup>83</sup> Ils se manifestent à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un régime juridique, tant au stade législatif que décisionnel, ainsi que dans d'éventuelles étapes planificatrices.

Les différents principes identifiés constituent un système cohérent et interdépendant, propre à déterminer comment et suivant quels mécanismes la neutralité climatique peut être effectivement atteinte à temps – afin de satisfaire aux objectifs de l'accord de Paris. Ils n'excluent pas l'application d'autres principes déjà connus. On songe notamment au principe de **précaution** que le Parlement européen considère comme le principe devant sous-tendre, aux côtés de l'interdiction de nuire, toutes les mesures prises dans le cadre du pacte vert – dans un souci de protection de la santé et de l'environnement.<sup>84</sup>

## I. Le serment vert : « ne pas nuire »

L'UE doit s'efforcer d'éliminer les législations et les pratiques incohérentes qui limitent la mise en œuvre du pacte vert. Cela signifie que les activités de l'Union seront tenues de ne pas nuire à la mise en œuvre du pacte vert et des actes qui en découlent ; elles doivent en outre ne pas nuire aux buts du pacte vert lui-même, dans les domaines économique, environnemental et climatique. On comprend alors que les politiques législatives européennes sont engagées par le **serment vert** à ne pas porter préjudice au climat et à l'environnement à l'intérieur des limites de l'UE et à l'échelle de la planète.

Afin de veiller à ce que toutes les initiatives liées au pacte vert atteignent leurs objectifs aussi efficacement que possible, l'ensemble des politiques européennes devront s'y conformer ; elles seront par conséquent tenues de respecter le serment vert consistant à « **ne pas nuire** » (*do no harm /neminem laedere*). Pour ce faire,

315

chaque acte législatif ou délégué comportera une section expliquant comment et dans quelle mesure l'action envisagée se conforme à ce principe. La promesse vise au premier chef l'action générale de l'UE pour l'environnement. A cet effet, le projet de décision du 14 octobre 2020 soutient la réduction des pressions sur l'environnement et le climat, conformément au serment vert.<sup>85</sup> En particulier, l'article 1<sup>er</sup> par. 2 de la proposition de décision précise que le « 8<sup>e</sup> PAE vise à accélérer la transition vers une économie neutre sur le plan climatique, efficiente dans l'utilisation des ressources, propre et circulaire, d'une manière juste et inclusive, et souscrit aux objectifs en matière d'environnement et de climat du pacte vert pour l'Europe et à ses initiatives ». Plus généralement, le serment vert inclut l'ensemble des domaines d'action de l'UE, notamment le secteur financier, incluant la budgétisation verte, le financement vert, la taxation ou les aides d'Etat.<sup>86</sup>

Le **principe d'interdiction de nuire** figure dans nombre de textes internationaux ; il s'agit d'une règle primaire du droit international de l'environnement et des relations entre les Etats. Sa portée est exprimée au principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972. Elle prévoit que les Etats, lorsqu'ils exploitent leurs ressources propres, « ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Cette règle préventive, associée à une obligation de résultat, figure également au principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 12 août 1992,<sup>87</sup> à l'article 3 de la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992,<sup>88</sup> à l'article 194 alinéa 2 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (UNCLOS),<sup>89</sup> ainsi que dans le préambule de la CCNUCC.<sup>90</sup> Ce dernier précise alors que les Etat « ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

<sup>84</sup> Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 101.

<sup>85</sup> COM(2020) 652 final, 4.

<sup>86</sup> COM(2019) 640 final, 18-21 ; Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 100.

<sup>87</sup> A/CONF.151/26.

<sup>88</sup> RS 0.747.305.15.

<sup>89</sup> RS 0.451.43.

<sup>90</sup> Pour des détails et la jurisprudence internationale en la matière, voir *Largey* (note 82), 378 ss.

Dans le cadre du serment vert, les Etats membres doivent s'abstenir de nuire aux autres Etats, dans leurs activités ayant des incidences sur l'environnement et le climat, en veillant non seulement à respecter les objectifs du pacte vert, mais en les mettant en œuvre – ceci dès l'élaboration des textes légaux et pour tout acte qui en émane.

316

## II. Le principe de cohérence

### 1. La notion

Le serment vert consistant à ne pas nuire à l'objectif de neutralité climatique sous-tend un autre principe qui rayonne dans toute la législation de l'UE et embrasse l'ensemble des politiques publiques européennes. Le **principe de cohérence** prévu aux articles 5 par. 2 et 6 par. 1 du projet de loi européenne sur le climat met au centre des préoccupations institutionnelles de l'UE le climat et l'environnement, que ce soit au niveau européen, national ou local.

Ce principe n'est pas défini dans les textes de l'UE, bien qu'il y soit fréquemment fait mention dans les diverses communications de la Commission. La cohérence relève d'une **approche holistique** de la lutte contre le changement climatique et plus généralement de la transition de l'Union vers une société juste et prospère, dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources – comme l'envisage le pacte vert de 2019. La lutte contre le réchauffement climatique n'est plus seulement une affaire de valeurs limites d'émissions de CO<sub>2</sub>, mais une préoccupation qui concerne l'ensembles des secteurs<sup>91</sup> tels que les investissements publics et privés, les modes d'exploitation du sol ou la manière de consommer. A défaut de cohérence des politiques menées dans chacun de ces domaines, un objectif aussi global que la neutralité climatique aura toutes les difficultés à être effectivement atteint, dans les délais requis.

Le principe de cohérence suppose à notre sens une double cohésion. D'une part, il porte sur la **cohésion des intérêts**. Les différents intérêts privés et publics, potentiellement divergents, doivent s'accorder entre eux afin d'offrir les bases d'une transition « juste et inclusive ». Il ne s'agit alors plus de confronter ces intérêts et de procéder à des choix des uns à l'encontre des autres, mais de rassembler des intérêts autour d'un projet commun impliquant une transition collective et individuelle dans tous les domaines de la société. D'autre part, il concerne la **cohésion des actions** privées et publiques menées aussi bien sur le territoire de l'UE qu'à l'extérieur par des ressortissants de l'Union.

Du point de vue subjectif, la **cohérence doit être autant matérielle que temporelle**. En substance, il s'agit d'assurer matériellement la cohésion des politiques sectorielles, telle la politique des carburants avec la politique climatique globale;<sup>92</sup> il s'agit également de garantir que l'ensemble de ces politiques soient élaborées et mises à œuvre de sorte à temporellement mener à la neutralité climatique en 2050 au plus tard.

Objectivement, le principe de cohérence porte tant sur les stratégies et planifications de l'Union et des Etats membres, que sur les mesures législatives et les mesures concrètes d'exécution.<sup>93</sup> Au sein de cet **ordre séquentiel de la politique climatique** de l'UE, la cohérence doit être garantie à chaque niveau, mais également entre les niveaux.

317

### 2. L'étendue du principe de cohérence

Avec le principe de cohérence, l'ordre juridique européen est contraint de devenir **climato-compatible**, dans chacun de ses domaines d'action et à tous les niveaux. L'intention est louable, mais nécessite des efforts de mise en œuvre constants – impliquant une souplesse et une réactivité des institutions européennes et nationales propres à prendre les mesures d'ajustement et d'adaptation afin de suivre la trajectoire requise pour atteindre la neutralité climatique au plus tard dans 30 ans.

La transition juste vers la neutralité climatique exige la cohérence de l'ensemble des actions et politiques de l'UE, y compris les politiques extérieures – sous-entendu que chaque action de l'Union a potentiellement, directement ou indirectement, une incidence sur le climat et la trajectoire vers la neutralité en la matière.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Par. 6 du préambule de la loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, 11.

<sup>92</sup> Voir à cet égard COM(2020) 562 final, 21.

<sup>93</sup> Voir dans ce sens COM(2019) 640 final, notamment 2, 6, 7, 28.

<sup>94</sup> COM(2020) 80 final, 3-4.

La cohérence de la politique climatique de l'UE n'est envisageable que si celle des **Etats membres** l'est également, tant individuellement que dans le cadre de l'objectif commun de neutralité climatique. En d'autres termes, chaque Etat membre doit veiller à la cohérence climatique de ses propres actions et politiques, mais également à la cohérence de ces dernières avec la politique générale de l'Union.

### III. Le principe d'action continue

En suivant la trajectoire actuelle, la réduction des GES dans l'UE n'atteindrait que 60 % en 2050, un résultat bien éloigné de la neutralité climatique. Forte de ce constat, la Commission propose de modifier la trajectoire en introduisant un objectif intermédiaire en 2030, en imposant de revoir à la hausse les ambitions climatiques à court terme et en adaptant les mesures pour y parvenir. La trajectoire doit ainsi passer par certaines étapes intermédiaires pour ne pas être « raide et difficile » dans les dernières années.<sup>95</sup>

Les mesures législatives et concrètes doivent être adaptées en permanence à la trajectoire, dès à présent. A cet effet, la Commission devrait, d'ici au 30 juin 2021, déterminer les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la législation de l'UE mettant en œuvre l'objectif de réduction intermédiaire des émissions de GES de 55 % en 2030 (art. 2 par. 2 du projet de loi européenne sur le climat). De surcroît, c'est bien dans cette optique d'**action continue, immédiate et adaptative** que le Parlement européen suggère de définir un second objectif intermédiaire de réduction des GES en 2040.<sup>96</sup>

Le principe d'action continue ressort en particulier de l'article 3 du projet de loi européenne sur le climat. Celui-ci habilite la Commission à adopter des actes délégués afin de compléter le règlement et de définir la trajectoire à suivre au niveau de l'UE pour atteindre la cible de la neutralité climatique, et ce « jusqu'en 2050 ». La trajectoire doit être elle-même réexaminée après chaque bilan mondial prévu à l'article 14 de l'accord de Paris.

318

### IV. Le principe d'évaluation

Les principes de cohérence et d'action continue s'inscrivent dans une approche dynamique de la prévention et de l'adaptation au changement climatique, symbolisée par l'image de la « trajectoire » vers la neutralité climatique. Cette trajectoire n'est toutefois pas prédite une fois pour toute, mais doit être sans cesse ajustée et corrigée comme l'on guiderait à distance une flèche vers le centre de la cible. Pour ce faire, les impulsions à venir se fondent sur les mesures engagées par le passé. En d'autres termes les mesures à prendre dans les années à venir dépendent de l'expérience issue des mesures prises dans les années précédentes. Par l'**évaluation**, il s'agit de surveiller et accompagner l'évolution de la trajectoire vers la neutralité climatique, de sorte à pouvoir la corriger si elle devait s'écarter de son objectif.

Le principe d'évaluation, qui figure dans la plupart des communications de la Commission, vise simultanément deux objectifs.<sup>97</sup> En premier lieu, l'examen porte sur la mise en œuvre effective de la politique climatique et environnementale au niveau de l'UE et de ses Etats membres (**évaluation de l'effectivité des mesures**). La mise en œuvre des mesures prescrites par les textes légaux est une condition *sine qua non* de l'accomplissement des objectifs d'intérêt public qu'ils déterminent. Dans l'hypothèse où ces mesures ne sont pas ou pas suffisamment exécutées, il importe d'en connaître les motifs et l'ampleur afin d'adapter la réponse à l'inaction des pouvoirs publics (modifier une mesure irréalisable ou source d'injustices ; rappeler à l'ordre, sanctionner, contraindre ou inciter les Etats récalcitrants). En second lieu l'examen porte sur les résultats concrets atteints grâce aux mesures engagées (**évaluation de l'efficacité des mesures**). Le niveau d'efficacité d'une mesure permet d'évaluer son aptitude à favoriser la trajectoire prescrite ou sa capacité à l'infléchir défavorablement ou favorablement.

L'évaluation « rigoureuse » par la Commission associée à des mécanismes de suivi des progrès accomplis sont essentiels pour faire en sorte que l'UE reste sur la bonne voie pour atteindre son objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 ;<sup>98</sup> elle doit intervenir au plus tard en 2023, puis tous les cinq ans. A l'échelle de l'Union, le projet de loi européenne sur le climat prévoit l'évaluation régulière des progrès accomplis et la révision périodique du niveau d'ambition de la trajectoire fixée, ainsi que des mécanismes en cas de progrès

<sup>95</sup> Voir à ce propos COM(2020) 562 final, 2.

<sup>96</sup> Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, par. 12.

<sup>97</sup> Ces deux objectifs sont résumés par la Commission dans le pacte vert pour l'Europe : « La Commission et les Etats membres doivent également veiller à ce que les politiques et la législation soient **effectivement appliquées** et produisent des **résultats concrets** ». COM(2019) 640 final, 28.

<sup>98</sup> Par. 15 et 16 du préambule de la loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, 13 ; voir également 7.

insuffisants ou incompatibles avec l'objectif de neutralité climatique (art. 5).<sup>99</sup> S'il ressort de l'évaluation que les mesures de l'UE sont incohérentes ou inadaptées au regard de l'objectif poursuivi, ou que les progrès accomplis sont insuffisants, la Commission doit prendre les mesures nécessaires ; elle est en particulier tenue de le faire dans le cadre du réexamen

319

de la trajectoire pour parvenir à la neutralité climatique en adoptant des actes délégués (art. 5 par. 3 avec l'art. 3 par. 1 du projet de loi climatique européenne). La Commission est également chargée d'évaluer les mesures nationales tant du point de vue de leur cohérence s'agissant de l'objectif de zéro émission nette que de leur aptitude à garantir des progrès en matière d'adaptation ; en cas d'insuffisance, elle pourra adresser des recommandations aux Etats membres et ceux-ci auront l'obligation d'y donner suite ou de justifier leur inaction (art. 6).

## V. Le principe de mobilisation publique et sociale

On l'a vu à propos du pacte européen pour le climat, la mobilisation du public en faveur d'une action climatique concertée et commune représente un axe de fort de la politique climatique européenne ; il inscrit la transition climatique dans le débat sur l'avenir de l'Europe.<sup>100</sup>

Les citoyens sont et doivent rester « un moteur de la transition ». <sup>101</sup> La **participation et l'engagement du public** et de toutes les parties prenantes sont des conditions *sine qua non* de la réussite du pacte vert pour l'Europe et de la transition vers la neutralité climatique en 2050. <sup>102</sup> Le projet de loi européenne sur le climat encourage une mobilisation publique et sociale forte en faveur de l'action pour le climat ; il enjoint chaque Etat membre d'organiser « un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie ». L'occasion doit être donnée aux autorités locales, aux organisations privées, aux entreprises, aux investisseurs et aux autres parties prenantes concernées, ainsi qu'au grand public, de s'investir activement et discuter de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique (art. 10 par. 5 modifiant l'art. 11 du règlement [UE] 2018/1999).

## VI. Le principe d'exemplarité

### 1. Dans l'Union européenne ...

Dans le pacte vert pour l'Europe, la Commission affirme que les « pouvoirs publics, y compris les institutions de l'Union, devraient **montrer l'exemple** », notamment en effectuant des achats respectueux de l'environnement.<sup>103</sup> Pour imiter la célèbre proverbe médiéval, transition bien ordonnée commence par soi-même.

Le principe d'exemplarité concerne chaque niveau institutionnel de l'UE. Il ne s'applique pas seulement aux Etats membres, mais également aux organes de l'Union. A cet égard, la Commission souhaite, en tant qu'institution et employeur, réduire son incidence environnementale en tant qu'institution et employeur ; elle envisage de devenir neutre sur le plan climatique d'ici 2030 et invite la totalité des autres institutions, organes et agences de l'UE à travailler avec elle et à proposer

320

des mesures ambitieuses similaires.<sup>104</sup> A cet égard encore, l'exemplarité des pouvoirs publics fait partie des instruments du mécanisme de gouvernance de l'UE en matière d'efficacité énergétique des bâtiments.<sup>105</sup> Le pacte européen est appelé à jouer, dans ce contexte, un rôle de diffusion des bonnes pratiques et des exemples de réussite.<sup>106</sup>

Au niveau des Etats membres, les collectivités locales sont tout autant invitées à se montrer exemplaires que l'Etat central. A titre d'illustration, l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie se montre particulièrement actif dans ce domaine en y consacrant le titre 4. Les

<sup>99</sup> COM(2020) 80 final, 3, en lien avec les art. 2, 3, 5 et 6 du projet de règlement.

<sup>100</sup> *Supra* B/I/3.

<sup>101</sup> Par. 20 du préambule de la loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, 15.

<sup>102</sup> COM(2019) 640 final, 27.

<sup>103</sup> COM(2019) 640 final, 9.

<sup>104</sup> COM(2019) 640 final, 27.

<sup>105</sup> Annexe I, par. 3.2 iv., du règlement (UE) 2018/1999.

<sup>106</sup> COM(2020) 788 final, 17.

pouvoirs publics régionaux sont notamment tenus de n'acquérir que des bâtiments à haute performance énergétique, dans la mesure où cela est compatible avec l'efficacité par rapport au coût, la faisabilité économique, la durabilité au sens large, l'adéquation technique et un niveau de concurrence suffisant (art. 2.4.1). Ils doivent veiller à insérer des critères environnementaux et énergétiques dans leurs commandes (art. 2.4.9). Le Gouvernement doit définir quant à lui des exigences en matière de performance environnementale pour les véhicules à acquérir ou à prendre en leasing par les pouvoirs publics régionaux et locaux (art. 2.4.5).

La volonté d'exemplarité de l'Union dépasse, au demeurant, ses propres frontières. Dès lors que les progrès accomplis au niveau mondial dans la réalisation des objectifs de l'accord de Paris sont insuffisants, l'UE doit plus que jamais montrer la voie.<sup>107</sup>

## 2. ... mais également en droit suisse de l'énergie

En Suisse, la **fonction d'exemple** des autorités constitue une priorité dans le domaine énergétique ; elle est inscrite dans la stratégie énergétique 2050. La Confédération, les cantons et les communes doivent montrer l'exemple, notamment en ce qui concerne les standards de construction pour leurs propres immeubles. Ils doivent couvrir leurs propres besoins en électricité et en chaleur par des agents énergétiques renouvelables et respecter le principe de « meilleure pratique » dans tous les domaines. Les distinctions « Cité de l'énergie » et « Région-Energie » octroyées par SuisseEnergie jouent à cet égard un rôle important.<sup>108</sup> Les objectifs et mesures des unités organisationnelles correspondantes doivent être plus fortement axés sur la Stratégie énergétique 2050. Il convient d'intégrer les activités administratives, les services, les produits et le comportement des collaborateurs en tant qu'utilisateurs. Les mesures doivent être mises en œuvre et financées par les organisations concernées. A cet égard, la Confédération se fixait l'objectif d'accroître son efficacité énergétique (mesurée selon les domaines en équivalents plein temps, en passagers-kilomètres parcourus, etc.) de 25 % d'ici à 2020.<sup>109</sup>

321

Le thème de l'exemplarité ressort tout particulièrement dans le domaine des bâtiments publics. Il en est question à la section M du module de base (obligatoire) du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) établi par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Son article 1.47 dispose que les exigences minimales relatives à l'utilisation de l'énergie sont plus sévères pour les constructions des collectivités publiques. Au demeurant, l'approvisionnement en chaleur devra être entièrement assuré sans recours à des combustibles fossiles, à l'horizon 2050. D'ici à 2030, la consommation d'électricité sera réduite de 20 % par rapport à celle de 1990, ou couverte grâce à de nouvelles installations alimentées par des énergies renouvelables.

L'ensemble des législations cantonales prévoient à divers degrés une obligation d'exemplarité des collectivités publiques, du moins des exigences renforcées pour celles-ci en matière d'économie d'énergie et de consommation rationnelle. Si elle concerne plus particulièrement les bâtiments publics ou financés en partie par les collectivités publiques, elle vise également d'autres installations ou biens publics tels que l'éclairage public,<sup>110</sup> les véhicules<sup>111</sup> ou l'acquisition de biens publics.<sup>112</sup>

## D. Conclusion

Face à l'urgence que représente le défi climatique, la Commission européenne a engagé l'UE sur le chemin de la neutralité en 2050. Les intentions sont nombreuses, parfois ambitieuses ; elles ont pour objectif de planifier la direction à suivre, les étapes franchir et la destination à atteindre. Reste que les outils

---

<sup>107</sup> COM(2020) 80 final, 4.

<sup>108</sup> Message Loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (RS 730.0), FF 2013 6771, 6806.

<sup>109</sup> Message Loi sur l'énergie, FF 2013 6771, 6851.

<sup>110</sup> A Neuchâtel, la loi cantonale sur l'énergie entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021 prévoit que les nouveaux réseaux d'éclairage public ainsi que les installations renouvelées doivent correspondre à l'état de la technique en matière d'efficacité énergétique. Le Conseil d'Etat peut prévoir des valeurs cibles à respecter en la matière. En outre, les communes peuvent réduire ou supprimer l'éclairage public nocturne en veillant toutefois à assurer la sécurité (art. 61 LCEn-NE).

<sup>111</sup> Dans le canton de GE, la Stratégie de l'électromobilité 2030 du 2 août 2017 envisage la mutualisation des véhicules de l'Etat, pour en réduire le nombre.

<sup>112</sup> A Neuchâtel encore, les bâtiments, installations, véhicules et appareils des communes et du canton seront conçus, choisis, adaptés et utilisés afin de servir de références auprès de la population et ainsi de l'inciter, par exemple, à poursuivre les buts de la LCEn-NE (art. 5 al. 2 LCEn-NE).



nécessaires à tracer ce chemin encore parsemé d'embûches sont largement inadaptés et insuffisants. Les étapes suivantes seront à ce titre déterminantes, en particulier la première d'entre elles qui consiste à adopter le cadre réglementaire de l'action climatique de l'UE avec la loi européenne sur le climat. Une étape importante a été récemment franchie. Le 21 avril 2021 est intervenu un accord provisoire entre les colégislateurs sur cette dernière, incluant l'objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes de GES d'au moins 55 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990.

322

Au vu des textes publiés par la Commission, le rang supérieur de l'ordre séquentiel<sup>113</sup> de la politique climatique de l'UE paraît largement consolidé depuis l'adoption du pacte vert pour l'Europe et les différentes stratégies climatiques qui en émanent. Encore faut-il concrétiser et transcrire ces objectifs stratégiques dans des instruments législatifs et des mesures concrètes d'exécution aptes à satisfaire aux ambitions du plan cible de 2030, puis à atteindre, à plus long terme, la neutralité climatique.

---

<sup>113</sup> *Supra* C/II/1 *in fine*.