



Council of the
European Union

Brussels, 9 June 2020
(OR. en, fr)

8683/20

Interinstitutional File:
2020/0036(COD)

CLIMA 110
ENV 337
ENER 202
CODEC 473
INST 105
PARLNAT 31

COVER NOTE

From:	French Senate
date of receipt:	5 June 2020
To:	President of the Council of the European Union
No. prev. doc.:	6547/20 - COM (2020) 80 final
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) [6547/20 - COM (2020) 80 final] – Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find attached the above-mentioned document.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20200080.do>



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 4 juin 2020

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat » - COM (2020) 80) exposant les raisons pour lesquelles elle n'apparaît pas conforme au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit par la commission des affaires européennes, je vous transmets également le compte rendu des deux réunions qui ont été consacrées à ce sujet, une première discussion ayant eu lieu, en raison de la situation sanitaire, par téléconférence, le 30 avril, avant une adoption formelle par la commission le 14 mai.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.

P.J.

Jean BIZET

M. Andrej PLENKOVIĆ
Président
Conseil de l'Union européenne
Rue de la loi, 175
B - 1048 BRUXELLES

N° 88
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

22 mai 2020

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de
règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre
requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement
(UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM (2020) 80 final*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies,
alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la
commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 437 (2019-2020).

- ① La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, dite loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, présentée par la Commission le 4 mars 2020, s'intègre dans le « pacte vert pour l'Europe ». Elle précise les modalités concrètes destinées à permettre à l'Union européenne d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.
- ② En se fondant sur les articles 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission propose en particulier :
- ③ 1. d'inscrire dans la législation européenne l'objectif de neutralité climatique de l'Union européenne d'ici 2050, objectif qui serait évalué globalement au niveau de l'Union ;
- ④ 2. de préciser la trajectoire nécessaire pour y parvenir, en confiant en particulier à la Commission le soin de réexaminer les politiques et mesures législatives existantes de l'Union afin d'en renforcer la cohérence au regard de l'objectif de neutralité climatique et de la trajectoire établie ;
- ⑤ 3. de distinguer dans ce cadre deux périodes :
- ⑥ – une première période jusqu'en 2030 : d'ici septembre 2020, la Commission réexaminera et, si elle l'estime nécessaire, proposera de revoir à la hausse l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union à l'horizon 2030, en vue de le porter de 40 % à 50 % voire 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Elle pourrait proposer des modifications de la législation européenne en ce sens d'ici le 30 juin 2021 au plus tard ;
- ⑦ – une seconde période, de 2030 à 2050, au cours de laquelle la Commission serait habilitée à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Le point de départ de la trajectoire au cours de cette période serait l'objectif spécifique de l'Union arrêté à l'horizon 2030. La trajectoire serait réexaminée tous les 5 ans.

- ⑧ Le texte reprend les principes définis par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer ». Il prévoit ainsi que le pouvoir d'adopter des actes délégués serait confié à la Commission pour une durée indéterminée mais pourrait être révoqué à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil, qui recevraient une notification de chaque acte délégué adopté par la Commission et pourraient formuler des objections dans un délai de deux mois (éventuellement prolongé de deux mois). Les experts désignés par les États membres seraient consultés avant l'adoption de tout acte délégué ;
- ⑨ 4. d'améliorer par des progrès constants la capacité d'adaptation, de renforcement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, tâche incombant à la fois aux institutions compétentes de l'Union et aux États membres, conformément à l'article 7 de l'Accord de Paris sur le climat ;
- ⑩ 5. de préciser les modalités d'évaluation des mesures prises par l'Union européenne et les États membres.
- ⑪ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑫ Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 8 avril 2020 par le Vice-président de la Commission européenne, selon lesquels, le délai de huit semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne pouvant être prorogé, la Commission s'engage à tenir compte autant que possible des résolutions des parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à cette conformité et à y répondre publiquement, même si ces résolutions devaient lui parvenir après l'expiration du délai de huit semaines à cause de la crise du COVID-19, quand bien même de tels avis tardifs ne pourraient pas être légalement pris en compte en vue d'atteindre les seuils de déclenchement de la procédure du carton jaune ou du carton orange,

- ⑬ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ⑭ Concernant la procédure générale relative au contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux, dans le contexte particulier de la crise liée au COVID-19 :
- ⑮ – le Sénat, comme la commission des affaires européennes l’a indiqué dans son rapport portant contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne⁽¹⁾, considère que le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux conduit à porter une appréciation sur les textes au regard du principe de subsidiarité mais aussi du principe de proportionnalité des mesures envisagées, ces deux principes étant étroitement liés ;
- ⑯ – les actes délégués et les actes d’exécution ne sont pas aujourd’hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu’ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ;
- ⑰ – compte tenu du confinement imposé par la crise du COVID-19 et de ses incidences sur la conduite des travaux des parlements nationaux, le délai de huit semaines pour adopter un avis motivé, prévu par le protocole n° 2 sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, s’est révélé particulièrement insuffisant pour exercer un contrôle de subsidiarité approfondi. Le Sénat réitère son souhait, exprimé dans le rapport précité de sa commission des affaires européennes, de voir ce délai porté de huit à au moins dix semaines et d’impartir un délai de douze semaines à la Commission pour répondre à un avis motivé. Une suspension de ces délais pourrait en outre être prévue en cas de circonstances exceptionnelles ;
- ⑱ Concernant la valeur ajoutée de l’Union européenne s’agissant de la fixation d’un objectif de neutralité climatique à l’horizon 2050 :
- ⑲ – en application de l’article 4 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, les politiques en matière d’environnement, dont la lutte contre le changement climatique, et d’énergie relèvent des compétences partagées entre l’Union européenne et les États membres, selon les modalités précisées notamment par les articles 191 à 194 ;

- ⑳ – l'Union européenne s'est déjà dotée d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre par le passé et la fixation d'un objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 au niveau de l'Union dans son ensemble présente une valeur ajoutée européenne ;
- ㉑ – le fait que l'objectif soit fixé au niveau de l'Union dans son ensemble implique une solidarité entre États membres ; la répartition des efforts entre les États membres en vue de l'atteinte de l'objectif n'est pas évaluée à ce stade ;
- ㉒ – dans son principe, la fixation de cet objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050, qui marque une ambition élevée en matière de lutte contre le changement climatique, assortie d'une action européenne en faveur de l'adaptation au changement climatique, toutes deux cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, apparaît justifiée au regard du principe de subsidiarité ;
- ㉓ Concernant la possible révision de l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 :
- ㉔ – la proposition de règlement inclut la perspective d'une révision à la hausse de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, validé par le Conseil européen en 2014 et décliné en 2018 par le règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres⁽²⁾ ;
- ㉕ – cette perspective de rehaussement de l'ambition de l'Union à l'horizon 2030 peut apparaître cohérente avec l'objectif élevé que la proposition de règlement fixe d'ici 2050 ;
- ㉖ – le niveau final de cette révision à la hausse reste à préciser de manière définitive. Compte tenu de ses implications en termes budgétaires, économiques et sociaux, le Sénat regrette que l'étude d'impact concernant les cibles de réduction envisagées à l'horizon 2030 n'ait pas été présentée en même temps que la proposition de règlement ;
- ㉗ – alors que l'Agence européenne pour l'environnement souligne l'importance des efforts nécessaires pour respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé aujourd'hui à cet horizon⁽³⁾, il apparaît de fait impossible d'apprécier à ce stade la proportionnalité de cette éventuelle nouvelle ambition de l'Union, fixée à un horizon proche au regard des cycles d'investissement et dépendante du résultat des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel ;

- ②⑧ – l'objectif actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 avait été approuvé par le Conseil européen, à l'unanimité, avant d'être décliné dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Par parallélisme des formes, il conviendrait que la décision de rehausser le niveau de l'ambition à l'horizon 2030 soit approuvée par le Conseil européen avant d'être validée dans le cadre de cette proposition de règlement au terme de la procédure législative ordinaire ;
- ②⑨ Concernant la procédure d'évaluation des mesures prises par l'Union et les États membres :
- ③⑩ – les articles 5 et 6 de la proposition de règlement précisent, respectivement, les modalités d'évaluation des progrès et des mesures de l'Union ainsi que les modalités d'évaluation des mesures nationales, s'agissant de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et des progrès en matière d'adaptation au changement climatique ;
- ③① – le principe d'une évaluation est nécessaire pour assurer un suivi effectif d'un objectif contraignant. Il se justifie également au regard des investissements exigés pour atteindre cet objectif et des financements qui seront octroyés à cette fin par l'Union européenne ;
- ③② – il existe une correspondance manifeste entre les dispositions de l'article 6 de cette proposition et celles des articles 13 et 34 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 ;
- ③③ – l'article 6 renvoie à la trajectoire que la Commission souhaite définir, par actes délégués à partir de 2030, en vue d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Or les éléments pris en compte pour définir cette trajectoire, précisés par l'article 3 de la proposition de règlement, apparaissent très larges, ce qui invite à la prudence ;
- ③④ – il conviendrait de clarifier cette procédure d'évaluation des mesures nationales, notamment au regard des stipulations de l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin que la Commission, tout en veillant à assurer le respect d'objectifs ambitieux, n'interfère pas de manière excessive dans les compétences des États membres au travers de ses recommandations ;

- ③⑤ Concernant l'autorisation donnée à la Commission de recourir à des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre la neutralité carbone entre 2030 et 2050 :
- ③⑥ – à compter de 2030, la Commission propose de se voir habilitée, selon les modalités prévues par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer », à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire à suivre au niveau de l'Union pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Elle considère que « la mise en place d'une gouvernance solide dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 contribuera à faire en sorte que l'UE reste sur la bonne voie pour atteindre cet objectif » ;
- ③⑦ – alors que l'Union européenne s'est jusqu'à présent fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre suivant un intervalle de dix ans (2020, 2030), le texte proposé par la Commission ne comporte pas de mention d'un objectif spécifique à l'horizon 2040 ;
- ③⑧ – l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » ;
- ③⑨ – la définition de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas un élément technique ni mécanique. Compte tenu de la nécessité de donner aux acteurs de l'économie et aux investisseurs de la prévisibilité sur la durée complète d'un cycle d'investissement, mais aussi de l'importance des enjeux d'une telle décision en termes économiques et sociaux, technologiques et industriels, ainsi que d'aménagement du territoire dans chacun des États membres, la fixation de la trajectoire permettant d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 revêt un caractère éminemment politique et doit être pleinement acceptée par les États membres pour être mise en œuvre avec succès. Le Sénat considère ainsi que la fixation de cette trajectoire constitue un élément essentiel de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués ;

- ④ Pour ces raisons, et bien que le principe de la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union dans son ensemble à l'horizon 2050 lui paraisse justifié au regard de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union, le Sénat estime que la proposition de règlement COM(2020) 80 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Devenue résolution du Sénat le 22 mai 2020.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

⁽¹⁾ Rapport d'information du Sénat n° 456 (2017-2018) portant contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne, fait au nom de la commission des affaires européennes par MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRÈRE et Simon SUTOUR, 20 avril 2018.

⁽²⁾ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

⁽³⁾ Agence européenne pour l'environnement, The European environment – state and outlook 2020 – Knowledge for transition to a sustainable Europe, 4 décembre 2019.

Environnement - Projet de proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité du projet de loi européenne sur le climat (par téléconférence)

M. Jean Bizet, président. - Mes chers collègues, la Commission a présenté, le 4 mars 2020, sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999. Cette « loi européenne sur le climat » fixe en particulier un objectif phare, atteindre la neutralité climatique dans l'Union européenne dans son ensemble d'ici 2050.

Sur la suggestion de son groupe de travail sur la subsidiarité, notre commission a demandé à nos collègues Benoît Huré et Jean-Yves Leconte d'intervenir ce matin pour nous présenter leur analyse de ce texte, non pas sur le fond - nous aurons certainement l'occasion d'y revenir ultérieurement, tant le sujet est important -, mais au regard du respect du principe de subsidiarité. En application des traités et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, nous n'avons que huit semaines pour adresser un avis motivé à la Commission, si nous considérons que le principe de subsidiarité n'est pas respecté.

Ce délai de huit semaines expire la semaine prochaine, alors que nous serons toujours en période de confinement obligé pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Or dans son état actuel, le règlement de notre assemblée ne prévoit pas la possibilité d'un vote à distance en commission.

La Commission a certes assuré les parlements nationaux qu'elle ferait preuve de souplesse à l'égard de ce délai de huit semaines au vu des circonstances inédites, mais ce délai reste ce qu'il est, puisqu'il est fixé dans les traités. Aussi, avec l'accord du Bureau de notre commission, il vous est proposé aujourd'hui de convenir d'une position informelle sur le respect du principe de subsidiarité par le texte que nous examinons.

Chacun d'entre vous est invité à contribuer aujourd'hui à l'élaboration de cette position, dont le projet vous a été adressé en amont de notre réunion à distance. Nous pourrions ainsi la transmettre à titre informel à la Commission, dans le délai imparti, afin de lui signifier notre préoccupation.

Nous pourrions plus tard l'adopter formellement en commission et la déposer officiellement, sous forme de proposition de résolution européenne. Celle-ci sera alors renvoyée à la commission compétente au fond, celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, avant de devenir enfin résolution du Sénat. Nous serons alors hors délai, mais nos procédures internes auront été respectées.

La parole est aux rapporteurs.

M. Benoît Huré, rapporteur. - L'exercice est un peu difficile, car il s'agit d'un sujet d'importance qui, sur le fond, fait largement consensus, même si on s'aperçoit très vite que les prétentions de la Commission peuvent prêter à discussion.

En matière de lutte contre le changement climatique et de problématiques d'énergie, les compétences sont partagées entre l'Union européenne et les États membres. C'est l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la justification de cette proposition de règlement sur le climat qui prend toute son ampleur dans le cadre du *Green Deal*.

Les délais impartis aux parlements nationaux sont trop contraints, vous l'avez dit, Monsieur le Président. Nous l'avions déjà dénoncé, mais l'épidémie de Covid-19 a compliqué les choses.

Nous avons malgré tout réussi à mener quatre auditions avec le Secrétariat général des affaires européennes, la Direction générale de la Commission européenne en charge du climat, l'Institut Jacques Delors et l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). Nous avons constaté que la communication passait mieux entre

Bruxelles et la Pologne qu'entre Bruxelles et les Ardennes, qui ne sont pourtant qu'à 90 kilomètres - mais nous avons fini par nous entendre !

En préambule, nous proposons de réaffirmer le souhait de notre commission de rallonger ce délai pour le porter de huit à dix semaines, et de fixer un délai de douze semaines à la Commission pour répondre à un avis motivé.

Nous proposons également de prévoir une suspension de ces délais en cas de circonstances exceptionnelles, comme celle de l'épidémie que nous traversons. Ces propositions nécessiteraient une modification du protocole numéro 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé aux traités.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Concernant la proposition de règlement elle-même, nous avons relevé quatre points.

Le premier point concerne l'objectif phare de cette proposition, à savoir la fixation d'un objectif de neutralité climatique évalué globalement au niveau de l'Union à l'horizon 2050.

La France s'est déjà fixé, à son niveau, un objectif identique en phase avec les objectifs de l'accord de Paris sur le climat. Le Parlement européen a adopté une résolution demandant la fixation de cet objectif, et le Conseil européen l'a approuvé en décembre dernier, même si un État membre, la Pologne, a indiqué qu'il ne pouvait s'engager pour l'instant à mettre en oeuvre cet objectif en ce qui le concerne. Ce point devrait être abordé par le Conseil européen en juin 2020.

Nul doute que, pour la Pologne, l'acceptation de cet objectif est liée à la finalisation du prochain cadre financier pluriannuel, essentiel pour accompagner ses efforts en matière d'émissions carbone.

Cette appréciation globale au niveau de l'Union européenne implique une solidarité entre les États membres : certains pourraient ne pas atteindre l'objectif, tandis que d'autres le dépasseraient. Nous ne disposons pas, à ce stade, d'évaluation des écarts possibles entre les États membres autour de cet objectif 2050, mais il est important de souligner que cette exigence de neutralité globale est logique.

Elle permet en effet de prendre en compte la diversité des pays qui possèdent des atouts, des activités et des mix énergétiques très différents. Fixer un objectif de neutralité carbone à chaque État ne correspondrait pas à un effort équivalent entre la République tchèque et la Finlande. C'est pourquoi la solidarité est importante.

Nous relevons que l'Union européenne s'est déjà fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment aux horizons 2020 et 2030. Nous considérons que la fixation dans la loi européenne d'un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, au niveau de l'Union européenne dans son ensemble, présente une valeur ajoutée importante et utile.

Compte tenu du fait qu'une action coordonnée au niveau de l'Union est essentielle pour compléter et aiguillonner les mesures prises au niveau des États membres, cet objectif nous semble, tel qu'il est présenté, justifié au regard du principe de subsidiarité.

M. Benoît Huré, rapporteur. - Le deuxième point concerne la perspective d'une révision à la hausse de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, qui avait été validé par le Conseil européen en octobre 2014, puis décliné en 2018 dans un règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres.

La Commission devrait réexaminer d'ici septembre 2020 l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne à l'horizon 2030. Elle souhaiterait relever cet objectif, qui était fixé à 40 %, pour le porter à 50 %, voire 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Des propositions de modifications législatives européennes pourraient alors être proposées en ce sens d'ici le 30 juin 2021 au plus tard.

Le Parlement européen, dans une résolution adoptée le 28 novembre 2019, a appelé à relever cet objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030 à 55 %.

Cette perspective de rehaussement de l'ambition de l'Union européenne à l'horizon 2030 peut apparaître cohérente avec l'objectif élevé que la proposition de règlement fixe d'ici 2050. C'est toutefois un point très sensible politiquement et il n'y a pas, à ce stade, de consensus entre les États membres.

Nous regrettons que l'étude d'impact concernant les cibles de réduction envisagées à l'horizon 2030 n'ait pas été présentée en même temps que la proposition de règlement pour permettre d'apprécier la proportionnalité de cette proposition.

L'Agence européenne pour l'environnement a en effet souligné l'importance des efforts nécessaires pour respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % à l'horizon 2030.

Dès lors que l'actuel objectif 2030 a été validé en 2014 par le Conseil européen, à l'unanimité, nous observons que la décision de rehausser le niveau de l'ambition à l'horizon 2030 devrait également être approuvée par le Conseil européen, avant d'être validée dans le cadre de cette proposition de règlement au terme de la procédure législative ordinaire.

Les deux points qui suivent sont plus problématiques au regard du respect de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union.

La proposition de règlement prévoit des modalités d'évaluation des progrès et des mesures prises par l'Union européenne et les États membres. À partir de 2023, et tous les cinq ans ensuite, la Commission évaluera les progrès réalisés et pourra ainsi adresser des recommandations à un État membre si les mesures qu'il a adoptées sont incompatibles avec l'objectif de neutralité climatique, ou inappropriées pour améliorer la capacité d'adaptation au changement climatique.

Nous convenons que le principe d'une évaluation est nécessaire pour assurer un suivi effectif d'un objectif contraignant. Il se justifie également au regard des investissements exigés pour atteindre cet objectif et des financements qui seront octroyés par l'Union européenne.

Lors de l'audition des représentants de la Direction générale en charge du climat, les services de la Commission nous ont indiqué que l'article concernant la procédure d'évaluation des mesures prises par les États membres reprend des éléments déjà validés dans le règlement du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat. Le champ de ces deux textes est toutefois différent.

En effet, la procédure d'évaluation des mesures nationales renvoie notamment à la trajectoire entre 2030 et 2050, que la Commission souhaite définir par voie d'actes délégués, en s'appuyant sur des éléments très larges.

Cela inclut notamment le rapport coût-efficacité et l'efficacité économique, la compétitivité de l'économie de l'Union, les meilleures technologies disponibles, l'efficacité énergétique, l'accessibilité financière de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement en énergie, la nécessité de garantir l'efficacité environnementale et une progression dans le temps, enfin les besoins et les possibilités d'investissement.

Après avoir entendu le Secrétariat général des affaires européennes, nous considérons qu'il conviendrait de clarifier cette procédure d'évaluation des mesures nationales, notamment au regard de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui affirme le droit pour 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.

Il est évidemment légitime, dès lors que l'Union se fixe un objectif, que la Commission veille à en assurer le respect, mais le principe de subsidiarité impose aussi de veiller à ce qu'elle n'interfère pas de manière

excessive dans les compétences des États membres au travers des recommandations qu'elle pourrait leur adresser. Or il nous semble qu'il existe aujourd'hui un flou sur ce point.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - J'ajoute, à titre personnel, qu'en matière d'évaluation, nous pouvons faire un parallèle avec les difficultés rencontrées il y a quelques années pour la mise en place d'une évaluation de l'action des États membres en matière de surveillance des frontières de l'Union européenne, compétence régaliennne s'il en est, avec des États jaloux de leurs prérogatives. Il a fallu longtemps pour que les États acceptent des procédures et le verdict de Frontex. Ces évaluations sont pourtant indispensables à la poursuite d'objectifs communs.

M. Benoît Huré, rapporteur. - Très bon parallèle et excellent argument !

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Le dernier point est le plus problématique.

Au cours de la période allant de 2030 à 2050, la Commission propose de se voir habilitée à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050. Elle considère que *« la mise en place d'une gouvernance solide dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 contribuera à faire en sorte que l'Union européenne reste sur la bonne voie pour atteindre cet objectif »*.

Nous relevons que le texte proposé par la Commission ne comporte pas de perspective d'un objectif spécifique à l'horizon 2040, alors que l'Union européenne s'est jusqu'à présent fixé des objectifs pour 2020 et 2030.

Toutefois, les actes délégués et les actes d'exécution, aujourd'hui, ne sont pas transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle.

Le recours aux actes délégués est encadré par l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il stipule ainsi qu'*« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir »*.

Or nous considérons que la définition de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas une définition technique ni mécanique. C'est une décision éminemment politique qui emporte, dans chaque État membre, des conséquences économiques et sociales, technologiques et industrielles, mais aussi en termes d'aménagement du territoire. Pour être mise en oeuvre avec succès, nous pensons que la trajectoire doit être pleinement acceptée par les États membres et les peuples. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons le faire selon les modalités proposées par la Commission.

Cette trajectoire doit également donner aux acteurs de l'économie et aux investisseurs de la prévisibilité sur la durée complète d'un cycle d'investissement.

Nous considérons dès lors que la définition de la trajectoire est un élément essentiel au regard de l'objectif de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués. Nous partageons à cet égard la conclusion d'une étude réalisée par les services du Parlement européen.

Pour ces raisons, même si le principe de la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union dans son ensemble à l'horizon 2050 nous paraît justifié au regard de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne, nous vous proposons de considérer que la proposition de règlement ne respecte pas le principe de subsidiarité.

J'ajoute, compte tenu du changement de contexte en Europe depuis le 5 mars dernier, qu'il n'est pas concevable que la Commission laisse inchangées ses propositions au regard du fléau mondial que constitue la pandémie de Covid-19.

Il ne s'agit pas ici de constater la propreté des eaux à Venise ou la probable réduction des émissions de gaz à effet de serre estimée par le Haut Conseil pour le climat entre 5 % et 15 %, mais de s'inquiéter des répercussions à moyen et à long terme de la crise si les actions pour financer le redémarrage de l'économie ne sont pas congruentes avec le *Green Deal*. La Pologne et la République tchèque pèsent déjà pour un report des objectifs climatiques, à l'instar d'Airbus et Rolls-Royce, qui ont annoncé mardi la fin du développement de leur démonstrateur d'avion hybride qui faisait appel à la supraconductivité.

Nombreux sont les industriels qui pourraient avoir la tentation de retarder ou d'annuler les recherches les plus audacieuses en matière d'évolution énergétique. Rappelons pourtant qu'un cycle d'investissement sur cette question est de plus de vingt ans et pèsera sur la capacité de l'Union européenne à tenir ses objectifs pour 2050.

Il est probable qu'il existe, pour relancer l'économie, des pistes qui feront converger les préoccupations économiques de court terme avec les préoccupations écologiques et sanitaires, notamment dans les transports publics ou la rénovation des logements et des bâtiments publics. N'opposons pas le redémarrage de l'économie et le défi écologique. L'Union européenne doit miser sur des financements qui permettent de coupler ces deux objectifs.

Il me semblait important de le rappeler compte tenu du contexte.

M. Benoît Huré, rapporteur. - Il est urgent que la discussion ait lieu. Il nous faut adopter la meilleure coordination possible. Sans oublier l'impératif de parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050, il convient d'armer tous nos acteurs économiques pour y parvenir.

Il faut conserver l'objectif de neutralité climatique, car nous pourrions être confrontés à des difficultés si nous ne nous y tenons pas.

L'Union européenne doit adopter une position de *leader*, qui n'est pas incompatible avec les performances économiques si on s'en donne les moyens.

On est déjà dans le débat. Il était en effet frustrant de devoir nous exprimer devant vous sur le seul aspect de la subsidiarité, alors qu'on a eu la chance de participer à des auditions qui ont largement abordé les grands enjeux auxquels il ne faut pas renoncer.

M. Jean Bizet, président. - Merci.

Nos deux rapporteurs ont, dans un premier temps, souligné l'enjeu au regard de la subsidiarité. La démonstration est claire.

Le fait d'utiliser des actes délégués et des actes d'exécution qui occultent totalement le rôle et le travail des parlements nationaux est inacceptable. Il était important de le relever.

La parole est aux commissaires.

M. Joël Bigot. - Je dois vous quitter, car je dois participer à une réunion à la préfecture.

M. André Reichardt. - Je dois également vous laisser pour la même raison.

M. Jean Bizet, président. - J'ai bien reçu le message de tous les élus du Grand Est concernant les problèmes des travailleurs frontaliers, suite au déconfinement « asynchrone » entre l'Allemagne et la France. Le zèle de

la police allemande semble excessif. J'ai adressé un courrier au Premier ministre, à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, M. Meyer-Landru, et à Mme de Montchalin à ce sujet. Je crois que Valérie Létard a par ailleurs interpellé hier Mme de Montchalin sur la question.

Nous allons essayer de tourner cette page désagréable pour ceux qui la vivent au quotidien.

M. André Reichardt. - Il ne s'agit pas que des travailleurs frontaliers. Malgré les appels à une plus grande coordination que nous avons lancés au moment du déconfinement, cela touche aussi les Alsaciens qui vont faire leurs courses en Allemagne.

C'était à prévoir, dès lors que le déconfinement en Allemagne a débuté lundi dernier et que nous n'engagerons le nôtre que le 11 mai prochain. On relève une absence totale de coordination.

M. Jean Bizet, président. - Je vous communiquerai mon courrier et la réponse que l'on me fera.

M. Benoît Huré, rapporteur. - Les choses sont sans doute moins marquées entre la France et la Belgique, mais nous appelons là aussi à une meilleure coordination.

M. Claude Kern. - Je confirme ce que vient de dire André Reichardt.

On assiste même à de la délation vis-à-vis des travailleurs transfrontaliers qui s'arrêtent dans une boulangerie, en Allemagne, en sortant de leur travail. Dès que les Allemands voient une voiture immatriculée en France, ils appellent la police. Cela va très loin.

M. Jean Bizet, président. - Le message a été transmis aux présidents Larcher et Retailleau.

Je pensais poser une question lundi, dans le cadre de la loi sur le déconfinement, mais elle est examinée en urgence, et on a considéré que l'affaire avait déjà été exposée par Valérie Létard.

Revenons-en à l'environnement...

M. Pierre Cuypers. - Il va valoir se fixer des priorités face à l'épidémie de Covid-19. Les agendas peuvent-ils être tenus, alors que les moyens de l'Europe vont être contenus ?

M. Benoît Huré, rapporteur. - Il est prématuré de le dire. Notre analyse ne portait que sur le respect du principe de subsidiarité. Il faut faire attention à l'affichage qu'on présente. Je crois qu'il faut conserver les objectifs. Certes, une certaine souplesse est nécessaire, mais il ne faut surtout pas relâcher notre vigilance.

La neutralité climatique à l'horizon 2050 est synonyme d'une nouvelle économie dans laquelle l'Europe et nos pays peuvent être *leaders*. Des transitions sont nécessaires et il faut peut-être ajuster les calendriers mais il ne faut pas se précipiter dans une faille pour remettre en cause les objectifs. J'ai vu certains anti-environmentalistes donner l'impression de se précipiter dans la brèche, un peu comme Donald Trump.

C'est une question de dosage. De même, il ne faut pas oublier que la misère tue bien plus que l'épidémie de Covid-19.

M. André Gattolin. - Je partage sur le fond l'avis de nos deux collègues au sujet de l'abus d'actes délégués et de l'effacement de la subsidiarité. Ce n'est pas ainsi que la Commission donnera envie d'Europe.

Il convient cependant de se poser une question par rapport à nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Si, pour des raisons stratégiques, nous voulons retrouver une forme de souveraineté industrielle et si nous décidons de relancer une politique européenne industrielle avec, à la clef, certaines formes de relocalisation, il ne faudra pas nous retrouver bloqués.

La nouvelle industrie européenne doit être la plus propre possible, mais il faut être conscient que des relocalisations pourraient provoquer une hausse des émissions de gaz à effet de serre en Europe, tout en les faisant diminuer dans d'autres parties du monde. Ne retenir que les objectifs de l'Union européenne constituerait, à mon sens, une erreur conceptuelle : il faut avoir une vision plus large des émissions de gaz à effet de serre.

M. Benoît Huré, rapporteur. - Très bonne remarque !

Nous devons en effet avoir une vision globale. La problématique de la neutralité climatique concerne le monde entier, même si l'Europe veut avancer plus vite que d'autres. La relocalisation de certaines productions industrielles doit nous amener à beaucoup de pragmatisme.

Il serait stupide d'afficher une neutralité climatique et de continuer à importer des biens produits par des pays qui ne la respectent pas ! On sait où conduisent les dogmes.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Lors d'une précédente communication, j'avais évoqué les émissions de carbone engendrées hors de l'Union européenne par nos importations, mais il faut aussi considérer celles que produit l'Europe par rapport à ses exportations.

La question soulevée par André Gattolin est liée à l'évolution de notre industrie au cours des dernières années. La désindustrialisation, contrairement à ce que nous pensons en France, est d'abord un problème français, et non européen. Il existe des spécialisations en Europe et hors d'Europe, mais pas de désindustrialisation globale et massive.

C'est donc d'abord un problème français et il doit être pris en compte. Si nous voulons réindustrialiser notre pays, nous aurons à le considérer. Il ne serait pas raisonnable de dire qu'on ne soutient pas l'industrie automobile ou l'aéronautique parce que ces industries émettent des gaz à effet de serre.

Il ne faut pas non plus soutenir aujourd'hui, dans le cadre du redémarrage de l'économie, des investissements sur quinze ou vingt ans qui rendraient la trajectoire plus compliquée ensuite. Il faut faire en sorte que l'objectif de court terme et nos objectifs de long terme soient cohérents. Il existe un vrai risque de ce côté si l'on considère les appels de quelques-uns à se relâcher sur ce terrain. Certains investissements peuvent être bons à court et long termes.

M. Jean Bizet, président. - Merci d'avoir abordé le débat sous cet angle.

Nous pouvons donner acte à nos rapporteurs de leur communication. Nous les invitons à continuer à s'investir sur le fond. C'est un sujet qui va nous occuper un certain temps.

Réunion de la commission des affaires européennes du Sénat du jeudi 14 mai 2020

Environnement - Conformité au principe de subsidiarité de la loi européenne sur le climat -Examen de la proposition de résolution européenne portant avis motivé de MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte

M. Jean Bizet, président. - Il nous revient, désormais, d'adopter formellement la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement UE 2018/1999, dite loi européenne sur le climat.

Le vote à distance étant impossible, nous avons déjà approuvé, à titre informel, ce projet de texte le 30 avril dernier, afin de faire part à la Commission européenne de nos préoccupations, dans le délai de huit semaines que les traités européens accordent aux parlements nationaux pour le contrôle du principe de subsidiarité.

M. Šefcovič, vice-président la Commission, nous a annoncé, dans un courrier, que la Commission, même si elle ne pouvait pas proroger le délai de huit semaines fixé par les traités, prendrait toutefois en considération les avis motivés qui lui parviendraient après l'expiration de ce délai, tout en indiquant qu'il n'en serait pas tenu compte dans le calcul des seuils susceptibles de déclencher les procédures de cartons jaune et orange.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Nous avons largement débattu de ce texte. Nous vous proposons de formaliser notre position en l'adoptant en bonne et due forme, en l'assortissant d'un considérant supplémentaire visant le courrier reçu de la Commission européenne.

Selon nous, le projet de loi européenne sur le climat ne respecte pas le principe de subsidiarité, dans la mesure, en particulier, où la Commission envisage des actes délégués, à partir de 2030, pour définir la trajectoire à suivre pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050.

M. Jean Bizet, président. - M. Huré m'indique par téléphone qu'il n'a rien à ajouter à cet excellent résumé.

Par souci de précision, je vous lis le considérant que nous vous proposons d'insérer après le visa renvoyant à l'article 88-6 de la Constitution : « Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 8 avril 2020 par le Vice-président de la Commission européenne, selon lesquels le délai de huit semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne pouvant être prorogé, la Commission s'engage à tenir compte autant que possible des résolutions des parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à cette conformité et à y répondre publiquement, même si ces résolutions devaient lui parvenir après l'expiration du délai de huit semaines à cause de la crise du Covid-19, quand bien même de tels avis tardifs ne pourraient pas être légalement pris en compte en vue d'atteindre les seuils de déclenchement de la procédure du carton jaune ou du carton orange ».

À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne portant avis motivé, dans la rédaction suivante :

Proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, dite loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, présentée par la Commission le 4 mars 2020, s'intègre dans le « pacte vert pour l'Europe ». Elle précise les modalités concrètes destinées à permettre à l'Union européenne d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

En se fondant sur les articles 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission propose en particulier :

1. d'inscrire dans la législation européenne l'objectif de neutralité climatique de l'Union européenne d'ici 2050, objectif qui serait évalué globalement au niveau de l'Union ;

2. de préciser la trajectoire nécessaire pour y parvenir, en confiant en particulier à la Commission le soin de réexaminer les politiques et mesures législatives existantes de l'Union afin d'en renforcer la cohérence au regard de l'objectif de neutralité climatique et de la trajectoire établie ;

3. de distinguer dans ce cadre deux périodes :

- une première période jusqu'en 2030 : d'ici septembre 2020, la Commission réexaminera et, si elle l'estime nécessaire, proposera de revoir à la hausse l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union à l'horizon 2030, en vue de le porter de 40 % à 50 % voire 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Elle pourrait proposer des modifications de la législation européenne en ce sens d'ici le 30 juin 2021 au plus tard ;

- une seconde période, de 2030 à 2050, au cours de laquelle la Commission serait habilitée à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Le point de départ de la trajectoire au cours de cette période serait l'objectif spécifique de l'Union arrêté à l'horizon 2030. La trajectoire serait réexaminée tous les 5 ans.

Le texte reprend les principes définis par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer ». Il prévoit ainsi que le pouvoir d'adopter des actes délégués serait confié à la Commission pour une durée indéterminée mais pourrait être révoqué à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil, qui recevraient une notification de chaque acte délégué adopté par la Commission et pourraient formuler des objections dans un délai de deux mois (éventuellement prolongé de deux mois). Les experts désignés par les États membres seraient consultés avant l'adoption de tout acte délégué ;

4. d'améliorer par des progrès constants la capacité d'adaptation, de renforcement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, tâche incombant à la fois aux institutions compétentes de l'Union et aux États membres, conformément à l'article 7 de l'Accord de Paris sur le climat ;

5. de préciser les modalités d'évaluation des mesures prises par l'Union européenne et les États membres.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 8 avril 2020 par le Vice-président de la Commission européenne, selon lesquels, le délai de huit semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne pouvant être prorogé, la Commission s'engage à tenir compte autant que possible des résolutions des parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à cette conformité et à y répondre publiquement, même si ces résolutions devaient lui parvenir après l'expiration du délai de huit semaines à cause de la crise du Covid-19, quand bien même de tels avis tardifs ne pourraient pas être légalement pris en compte en vue d'atteindre les seuils de déclenchement de la procédure du carton jaune ou du carton orange,

Le Sénat fait les observations suivantes :

Concernant la procédure générale relative au contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux, dans le contexte particulier de la crise liée au Covid-19 :

- le Sénat, comme la commission des affaires européennes l'a indiqué dans son rapport portant contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne, considère que le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux conduit à porter une appréciation sur les textes au regard du principe de subsidiarité mais aussi du principe de proportionnalité des mesures envisagées, ces deux principes étant étroitement liés ;

- les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ;

- compte tenu du confinement imposé par la crise du Covid-19 et de ses incidences sur la conduite des travaux des parlements nationaux, le délai de huit semaines pour adopter un avis motivé, prévu par le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, s'est révélé particulièrement insuffisant pour exercer un contrôle de subsidiarité approfondi. Le Sénat réitère son souhait, exprimé dans le rapport précité de sa commission des affaires européennes, de voir ce délai porté de huit à au moins dix semaines et d'impartir un délai de douze semaines à la Commission pour répondre à un avis motivé. Une suspension de ces délais pourrait en outre être prévue en cas de circonstances exceptionnelles ;

Concernant la valeur ajoutée de l'Union européenne s'agissant de la fixation d'un objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 :

- en application de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les politiques en matière d'environnement, dont la lutte contre le changement climatique, et d'énergie relèvent des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, selon les modalités précisées notamment par les articles 191 à 194 ;

- l'Union européenne s'est déjà dotée d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre par le passé et la fixation d'un objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 au niveau de l'Union dans son ensemble présente une valeur ajoutée européenne ;

- le fait que l'objectif soit fixé au niveau de l'Union dans son ensemble implique une solidarité entre États membres ; la répartition des efforts entre les États membres en vue de l'atteinte de l'objectif n'est pas évaluée à ce stade ;

- dans son principe, la fixation de cet objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050, qui marque une ambition élevée en matière de lutte contre le changement climatique, assortie d'une action européenne en faveur de l'adaptation au changement climatique, toutes deux cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, apparaît justifiée au regard du principe de subsidiarité ;

Concernant la possible révision de l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 :

- la proposition de règlement inclut la perspective d'une révision à la hausse de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, validé par le Conseil européen en 2014 et décliné en 2018 par le règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres ;

- cette perspective de rehaussement de l'ambition de l'Union à l'horizon 2030 peut apparaître cohérente avec l'objectif élevé que la proposition de règlement fixe d'ici 2050 ;

- le niveau final de cette révision à la hausse reste à préciser de manière définitive. Compte tenu de ses implications en termes budgétaires, économiques et sociaux, le Sénat regrette que l'étude d'impact concernant les cibles de réduction envisagées à l'horizon 2030 n'ait pas été présentée en même temps que la proposition de règlement ;

- alors que l'Agence européenne pour l'environnement souligne l'importance des efforts nécessaires pour respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé aujourd'hui à cet horizon, il apparaît de fait impossible d'apprécier à ce stade la proportionnalité de cette éventuelle nouvelle ambition de l'Union, fixée à un horizon proche au regard des cycles d'investissement et dépendante du résultat des

négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel ;

- l'objectif actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 avait été approuvé par le Conseil européen, à l'unanimité, avant d'être décliné dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Par parallélisme des formes, il conviendrait que la décision de rehausser le niveau de l'ambition à l'horizon 2030 soit approuvée par le Conseil européen avant d'être validée dans le cadre de cette proposition de règlement au terme de la procédure législative ordinaire ;

Concernant la procédure d'évaluation des mesures prises par l'Union et les États membres :

- les articles 5 et 6 de la proposition de règlement précisent, respectivement, les modalités d'évaluation des progrès et des mesures de l'Union ainsi que les modalités d'évaluation des mesures nationales, s'agissant de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et des progrès en matière d'adaptation au changement climatique ;

- le principe d'une évaluation est nécessaire pour assurer un suivi effectif d'un objectif contraignant. Il se justifie également au regard des investissements exigés pour atteindre cet objectif et des financements qui seront octroyés à cette fin par l'Union européenne ;

- il existe une correspondance manifeste entre les dispositions de l'article 6 de cette proposition et celles des articles 13 et 34 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 ;

- l'article 6 renvoie à la trajectoire que la Commission souhaite définir, par actes délégués à partir de 2030, en vue d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Or les éléments pris en compte pour définir cette trajectoire, précisés par l'article 3 de la proposition de règlement, apparaissent très larges, ce qui invite à la prudence ;

- il conviendrait de clarifier cette procédure d'évaluation des mesures nationales, notamment au regard des stipulations de l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin que la Commission, tout en veillant à assurer le respect d'objectifs ambitieux, n'interfère pas de manière excessive dans les compétences des États membres au travers de ses recommandations ;

Concernant l'autorisation donnée à la Commission de recourir à des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre la neutralité carbone entre 2030 et 2050 :

- à compter de 2030, la Commission propose de se voir habilitée, selon les modalités prévues par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer », à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire à suivre au niveau de l'Union pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Elle considère que « la mise en place d'une gouvernance solide dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 contribuera à faire en sorte que l'UE reste sur la bonne voie pour atteindre cet objectif » ;

- alors que l'Union européenne s'est jusqu'à présent fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre suivant un intervalle de dix ans (2020, 2030), le texte proposé par la Commission ne comporte pas de mention d'un objectif spécifique à l'horizon 2040 ;

- l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » ;

- la définition de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas un élément technique ni mécanique. Compte tenu de la nécessité de donner aux acteurs de l'économie et aux

investisseurs de la prévisibilité sur la durée complète d'un cycle d'investissement, mais aussi de l'importance des enjeux d'une telle décision en termes économiques et sociaux, technologiques et industriels, ainsi que d'aménagement du territoire dans chacun des États membres, la fixation de la trajectoire permettant d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 revêt un caractère éminemment politique et doit être pleinement acceptée par les États membres pour être mise en oeuvre avec succès. Le Sénat considère ainsi que la fixation de cette trajectoire constitue un élément essentiel de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués ;

*

Pour ces raisons, et bien que le principe de la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union dans son ensemble à l'horizon 2050 lui paraisse justifié au regard de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union, le Sénat estime que la proposition de règlement COM(2020) 80 final ne respecte pas le principe de subsidiarité