

Bruxelles, le 3 juin 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Dossier interinstitutionnel:
2021/0423(COD)

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Origine:	Service juridique
Objet:	Proposition de règlement concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et modifiant le règlement (UE) 2019/942 - Base juridique appropriée

I. INTRODUCTION

1. Lors d'une réunion du groupe "Énergie" le 28 avril 2022, certaines délégations ont demandé si l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, qui est la base juridique proposée par la Commission pour sa proposition de règlement concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie² (le "règlement proposé"), était approprié et suffisant, compte tenu des aspects environnementaux importants, ou si l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, à savoir la base juridique environnementale, serait plus approprié. La présente note reproduit l'intervention orale de la personne représentant le Service juridique du Conseil.

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

² [15063 2021 REV1](#), [15063 2021 REV1 COR1](#), [15063 2021 ADD1](#), [15063 2021 ADD2](#), [15063 2021 ADD3](#).

2. Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union ne dépend pas de la compréhension du but poursuivi qui est celle de l'institution, mais doit se fonder sur des critères objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, à savoir notamment le but et le contenu de l'acte³. Si l'examen d'un acte démontre que celui-ci poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante⁴. À titre exceptionnel uniquement, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes⁵, à moins que ces bases juridiques prévoient des procédures qui sont incompatibles⁶.

II. BUT ET CONTENU DU REGLEMENT PROPOSE

3. En ce qui concerne le but du règlement proposé, l'exposé des motifs présente le contexte et explique que "[l]a proposition s'appuie sur le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 de l'Union et sur son analyse d'impact. Le plan cible en matière de climat a montré, à partir de scénarios modélisés, qu'un objectif climatique accru de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 est réalisable et permettrait d'atteindre progressivement la neutralité climatique en 2050. Il met aussi en évidence la nécessité d'intensifier les réductions d'émissions de méthane." (c'est nous qui soulignons) (p. 2).

³ Arrêt du 11 juin 1991, *Commission/Conseil ("Dioxyde de titane")*, [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), point 10.

⁴ *Ibid.*, point 30, et arrêt du 22 octobre 2013, *Commission/Conseil*, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), point 53 et jurisprudence citée.

⁵ Arrêt "*Dioxyde de titane*", C-300/89, précité, points 13 et 17; arrêt du 23 février 1999, *Parlement/Conseil*, [C-42/97](#), EU:C:1999:81, point 38; avis de la Cour du 6 décembre 2001 ("*Protocole de Cartagena*"), [2/00](#), EU:C:2001:664, point 23; arrêt du 10 janvier 2006, *Commission/Conseil ("Convention de Rotterdam")*, [C-94/03](#), EU:C:2006:2; et arrêt du 10 janvier 2006, *Commission/Parlement et Conseil*, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, points 36 et 43.

⁶ Arrêt "*Dioxyde de titane*", C-300/89, précité, points 17 à 21.

4. Il indique également que "[l]e groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) note que d'importantes réductions des émissions de méthane doivent être obtenues d'ici à 2030 pour rester en deçà de l'objectif consistant à limiter la hausse des températures mondiales à 1,5 °C (voire à 2 °C) d'ici à 2050. Le dernier rapport du GIEC souligne le rôle du méthane en tant qu'un des principaux gaz à effet de serre responsables du changement climatique. Le rapport indique que les niveaux de méthane sont au plus haut et bien au-dessus des niveaux d'émissions compatibles avec la limitation du réchauffement à 1,5 °C. Il y a donc lieu de réduire drastiquement, rapidement et durablement les émissions de méthane afin de ralentir le réchauffement climatique et d'améliorer la qualité de l'air. Il est important de noter que le rapport conclut que l'augmentation du méthane dans l'atmosphère est le résultat de l'activité humaine et que les combustibles fossiles ont largement contribué à la croissance des émissions de méthane depuis 2007 au moins, avec l'agriculture (principalement l'élevage) et les eaux usées. L'analyse d'impact du plan d'action en matière de climat à l'horizon 2030 indique que, dans l'UE, les réductions d'émissions de méthane les plus rentables peuvent être obtenues dans le secteur de l'énergie." (c'est nous qui soulignons) (p. 1).
5. D'après l'exposé des motifs (page 2, deuxième alinéa), "[l]'objectif général consiste, dans le contexte du fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement dans l'Union, à préserver et à améliorer l'environnement en réduisant les émissions de méthane issues de l'énergie fossile produite ou consommée dans l'Union" (c'est nous qui soulignons).
6. Les considérants du règlement proposé reflètent cet objectif. Au considérant 1, il est expliqué que "[l]e méthane, principal composant du gaz naturel, est, après le dioxyde de carbone, le gaz qui contribue globalement le plus au changement climatique; il est responsable d'environ un tiers du réchauffement actuel". En conséquence, comme l'indique le considérant 68, l'objectif de ce règlement est "le mesurage exact, la déclaration, la vérification et la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie".

7. Un grand nombre d'autres considérants, quoique certains de manière plus directe que d'autres, témoignent de préoccupations environnementales:
- considérant 3: "*Selon de récentes estimations du Programme des Nations unies pour l'environnement et de la Coalition pour le climat et l'air pur, des réductions des émissions de méthane de l'ordre de 45 % d'ici à 2030, sur la base des mesures ciblées disponibles et de mesures supplémentaires conformes aux objectifs de développement prioritaires des Nations unies, pourraient permettre d'éviter un réchauffement climatique de 0,3 °C d'ici à 2045.*";
 - considérant 6: "*Les émissions de méthane sont couvertes par les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union pour 2030 fixés dans la "loi européenne sur le climat" et par les objectifs de réduction des émissions nationaux contraignants au titre du règlement (UE) 2018/842. Cependant, il n'existe actuellement pas de cadre juridique au niveau de l'Union établissant des mesures spécifiques en vue de réduire les émissions anthropiques de méthane dans le secteur de l'énergie. En outre, si la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles couvre les émissions de méthane du raffinage de pétrole et de gaz, elle ne couvre pas les autres activités du secteur de l'énergie.*";
 - considérant 18: "*En tant que partie à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et à l'accord de Paris, l'Union est tenue de présenter chaque année un rapport d'inventaire des émissions anthropiques de gaz à effet de serre constituant un agrégat des inventaires des émissions de gaz à effet de serre nationaux des États membres, préparé suivant des méthodes constituant des bonnes pratiques et acceptées par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).*";
 - considérant 20: "*Les données par pays communiquées conformément aux directives de la CCNUCC pour la notification sont transmises au secrétariat de la CCNUCC selon différents niveaux de déclaration conformément aux lignes directrices du GIEC. Dans ce contexte, le GIEC préconise généralement d'utiliser les méthodes de niveau supérieur pour les sources d'émissions qui ont une influence significative sur l'inventaire des gaz à effet de serre total d'un pays en ce qui concerne le niveau absolu, la tendance ou l'incertitude.*";

- considérant 26: "*Le présent règlement s'appuie sur le cadre OGMP 2.0 en ce sens qu'il satisfait aux critères mentionnés aux considérants 24 et 25, afin de contribuer à la collecte de données fiables et rigoureuses qui constitueraient une base suffisante pour surveiller les émissions de méthane et, si nécessaire, prendre des mesures supplémentaires pour réduire davantage encore ces émissions.*";
- considérant 52: "*Les effets sur le réchauffement climatique causés par les émissions de méthane sont transfrontières.*"

8. Pour ce qui est du contenu, le règlement proposé établit des règles relatives au mesurage, à la déclaration et à la vérification précis des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie dans l'Union, ainsi qu'à la réduction de ces émissions par des enquêtes obligatoires visant à détecter et réparer les fuites et des mesures destinées à limiter l'éventage et le torchage, et à la transparence des émissions de méthane liées aux importations d'énergie fossile dans l'Union. En ce qui concerne le champ d'application matériel, le règlement proposé s'applique aux émissions de méthane dans les secteurs du pétrole, du gaz et du charbon. (Article 1^{er} "Objet et champ d'application").
9. Le règlement proposé s'appuie sur les trois piliers de la communication de la Commission sur une stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane⁷:
- a) il impose aux exploitants de l'UE des obligations en matière de mesurage, de déclaration et de vérification pour toutes les sources d'émissions de méthane dans les composants du secteur énergétique de l'UE (articles 12, 20 et 25) dans le cadre de leurs activités;
 - b) il impose des obligations d'atténuation et de surveillance des émissions de méthane (articles 13, 22 et 26):
 - l'obligation pour les exploitants de l'UE de mener des enquêtes fréquentes sur la détection et la réparation des fuites sur tous les composants pertinents dans le cadre de leurs activités (article 14, paragraphes 1 à 3);
 - l'obligation de réparer immédiatement ou dès que possible (article 14, paragraphe 4);

⁷ [COM\(2020\) 633 final](#).

- l'obligation d'assurer une surveillance permanente des composants présentant une fuite (article 14, paragraphes 5 à 7);
 - l'interdiction de l'éventage et du torchage systématique, sauf dans des circonstances exceptionnelles (articles 15 à 17, articles 22 et 23 et article 26, paragraphe 2);
 - l'obligation pour les États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'atténuation pour les puits inactifs et de réduire immédiatement les émissions grâce à la détection et la réparation contraignantes des fuites et à une interdiction de l'éventage et du torchage (articles 18 et 26);
- c) il présente divers instruments permettant d'améliorer les informations sur les émissions de méthane liées aux importations d'énergie fossile:
- l'obligation pour les importateurs de communiquer des informations sur les mesures de suivi, de déclaration, de vérification et d'atténuation (chapitre 5, article 27);
 - la base de données pour la transparence sur le méthane contenant des informations sur les obligations internationales des pays exportateurs en matière de déclaration (chapitre 5, article 28);
 - l'Observatoire international des émissions de méthane (chapitre 2, article 10);
 - l'outil mondial de surveillance visant à présenter l'ampleur, la récurrence et la localisation des émetteurs de méthane (chapitre 5, article 29);
 - des dialogues bilatéraux avec les pays producteurs d'énergie fossile dont les émissions de méthane sont plus élevées (chapitre 5, article 29).

10. D'après son but et son contenu, tels qu'ils ressortent de son libellé même, le règlement proposé concerne donc une réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie dans l'ensemble de l'Union en raison de l'incidence de ces émissions de méthane sur le climat, en particulier dans le contexte de l'urgence climatique et de l'objectif de neutralité climatique de l'Union.

III. ANALYSE JURIDIQUE

11. Il ressort de l'analyse exposée aux points 3 à 10 ci-dessus que le règlement proposé vise à contribuer à la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et à la lutte contre le changement climatique, en particulier dans le contexte de l'urgence climatique et de l'objectif de neutralité climatique de l'Union. Il est donc clair que la finalité principale du règlement proposé est de contribuer à la lutte contre le changement climatique, qui est l'un des principaux objectifs de la politique environnementale au titre de l'article 191 du TFUE.
12. La base juridique environnementale, à savoir l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, est la principale base juridique permettant de décider des actions que doit entreprendre l'Union pour atteindre les objectifs visés à l'article 191 du TFUE, à savoir la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique. Comme l'a indiqué la Cour de justice, l'article 192, paragraphe 1, du TFUE " *vise à conférer à l'Union un rôle dans la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique*⁸".
13. S'il est constant que le fait d'imposer aux États membres des obligations de mesurer, de surveiller et d'atténuer les émissions de méthane ainsi que d'améliorer les informations sur celles-ci peut avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, il n'en demeure moins que le but spécifique du règlement proposé est de permettre à l'Union européenne de poursuivre l'objectif consistant à lutter contre le changement climatique et à parvenir à la neutralité climatique, étant donné que le méthane est, après le dioxyde de carbone, le gaz qui contribue globalement le plus au changement climatique et qu'il est responsable d'environ un tiers du réchauffement actuel. Il ne saurait être déduit du fait que le règlement proposé se limite au secteur de l'énergie, ou qu'il a des effets sur le marché de l'énergie, qu'il peut automatiquement être considéré comme une mesure en matière de politique énergétique au sens de l'article 194 du TFUE⁹.

⁸ Arrêt du 21 juin 2018, *Pologne/Parlement et Conseil*, C-5/16, EU:C:2018:483, point 43.

⁹ Dans le même ordre d'idée, voir le raisonnement de la Cour de justice dans son arrêt du 6 mai 2014, *Commission/Parlement et Conseil*, [C-43/12](#), EU:C:2014:298.

14. L'examen du but et du contenu du règlement proposé réalisé ci-dessus confirme que les obligations en matière de surveillance, de déclaration et d'atténuation fournissent les moyens de poursuivre l'objectif de lutte contre le changement climatique. Par conséquent, la base juridique adéquate et suffisante du règlement proposé est l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, étant donné que son but et son contenu se rapportent tous deux principalement aux objectifs de la politique environnementale de l'UE. À cet égard, il convient également de noter que le règlement proposé n'empêche pas les États membres d'aller plus loin dans la poursuite des objectifs de protection de l'environnement, conformément à l'article 193 du TFUE¹⁰.
15. Toutefois, la Commission a fondé le règlement proposé sur l'article 194, paragraphe 2, du TFUE. Cette disposition constitue une base juridique pour les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique énergétique énoncés à l'article 194, paragraphe 1, qui dispose ce qui suit:

"Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres: a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques."

16. À la page 5, l'exposé des motifs justifie le recours à l'article 194 du TFUE comme suit:

"La base juridique de la présente initiative est l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui habilite l'Union à établir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union en matière de politique énergétique. La proposition concerne le secteur de l'énergie et elle contribue aux objectifs de l'Union en matière de politique énergétique visés à l'article 194, paragraphe 1, en particulier le fonctionnement du marché de l'énergie en harmonisant les règles en matière de surveillance, de déclaration et de réduction concernant le méthane, ce qui contribue à la préservation et à l'amélioration de l'environnement."

17. La justification du choix de la base juridique fournie dans l'exposé des motifs est double: premièrement, la proposition garantirait le fonctionnement du marché de l'énergie en vertu de l'article 194, paragraphe 1, point a), en harmonisant les règles en matière de surveillance, de déclaration et de réduction concernant le méthane et, deuxièmement, elle se limite au secteur de l'énergie.

¹⁰ Voir, par exemple, le considérant 33, qui fait référence à l'harmonisation minimale.

18. En ce qui concerne la première justification, il convient de souligner qu'il n'est fait référence au fonctionnement du marché de l'énergie dans aucun considérant ni article du règlement proposé. La seule référence à une dimension transfrontière figure au considérant 52, selon lequel "[I]es effets sur le réchauffement climatique causés par les émissions de méthane sont transfrontières". Au contraire, il ressort de l'analyse de son but et de son contenu que la proposition porte sur la réduction des émissions de méthane dans le contexte du changement climatique. Ses effets sur le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie sont secondaires.
19. Il est vrai que l'article 34 du règlement proposé modifie l'article 15 du [règlement \(UE\) 2019/942¹¹](#) sur l'ACER, qui est fondé sur l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, en ajoutant le paragraphe 5 suivant:

"5. Tous les trois ans, l'ACER établit et rend public un ensemble d'indicateurs et de valeurs de référence correspondantes pour la comparaison des coûts d'investissement unitaires liés au mesurage, à la déclaration et à la réduction des émissions de méthane pour des projets comparables. Elle émet des recommandations sur les indicateurs et les valeurs de référence pour les coûts d'investissement unitaires aux fins du respect des obligations découlant du [présent règlement] en vertu de l'article 3 de [celui-ci]."

Cette disposition correspond à l'article 3 du règlement proposé, qui impose aux autorités réglementaires de tenir compte des coûts supportés et des investissements réalisés pour se conformer aux obligations prévues par le règlement proposé lorsqu'elles fixent ou approuvent les tarifs de transport ou de distribution ou les méthodes.

20. Toutefois, ces dispositions, qui déterminent la façon de financer les coûts liés aux mesures à prendre afin de réduire les émissions de méthane, sont accessoires et ne nécessitent pas une base juridique spécifique dans le domaine de l'énergie.

¹¹ JO L 158 du 14.6.2019, p. 22.

21. En ce qui concerne la deuxième justification, bien que les mesures elles-mêmes concernent effectivement le secteur de l'énergie, il n'en demeure pas moins que le but principal de la proposition est de contribuer à la lutte contre le changement climatique en réduisant les émissions de méthane dans les secteurs du pétrole, du gaz et du charbon. Le fait que le contenu des mesures concerne l'énergie est inhérent à la nature de la lutte contre le changement climatique, qui nécessite des actions dans divers domaines pour assurer une réduction des émissions de gaz. L'utilisation ou l'ajout systématiques, dans de tels cas, des bases juridiques pertinentes pour le domaine d'action concerné priveraient d'objet la base juridique environnementale, et plus particulièrement l'objectif de lutte contre le changement climatique¹². Telle est la position déjà adoptée par le Service juridique du Conseil en ce qui concerne le Fonds social pour le climat¹³.
22. Dans le droit fil de ce raisonnement, l'article 194, paragraphe 2, du TFUE indique que cette disposition doit être utilisée comme base juridique "*sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités*".
23. Dans ce contexte, il convient de noter que les règles de l'Union en matière de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions de CO₂ dans le secteur maritime, à savoir le règlement (UE) 2015/757¹⁴, ont été adoptées sur la base de l'article 192, paragraphe 1, concernant la politique environnementale. Bien qu'elles ne portent que sur le secteur maritime, ces règles n'ont pas été adoptées en ayant recours à la base juridique concernant les transports figurant à l'article 100, paragraphe 2, du TFUE.

¹² Voir, dans le même sens, l'avis 2/00, "*Protocole de Cartagena*", précité, point 40: "*Si elle était admise, l'interprétation de la Commission reviendrait à vider d'une grande partie de leur substance les dispositions spécifiques du traité concernant la politique de protection de l'environnement, dans la mesure où, aussitôt qu'il serait établi que l'action communautaire est susceptible d'avoir des implications sur les échanges commerciaux, l'accord envisagé devrait alors être rangé dans la catégorie de ceux qui relèvent de la politique commerciale commune. Il convient, à cet égard, de relever que la politique de l'environnement est explicitement visée à l'article 3, paragraphe 1, sous l), CE, au même titre que la politique commerciale commune, à laquelle il est fait référence dans la même disposition, sous b).*"

¹³ Voir note de bas de page 25 de l'avis du Service juridique du Conseil, doc. ST 7007/22.

¹⁴ JO L 123 du 19.5.2015, p. 55.

24. Dès lors, l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, proposé par la Commission, ne constitue pas la base juridique adéquate pour le règlement proposé. Étant donné que le règlement proposé poursuit une finalité éminemment environnementale et ne poursuit pas à la fois plusieurs objectifs qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, le recours à l'article 192, paragraphe 1, est suffisant et aucune autre base juridique n'est nécessaire.

IV. CONCLUSIONS

25. En conclusion, l'avis du Service juridique du Conseil est le suivant:

25. le règlement proposé constitue une mesure visant à atteindre les objectifs environnementaux énoncés à l'article 191 du TFUE, en particulier ceux de la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique;

26. le règlement proposé constitue donc une mesure environnementale couvrant les émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et la base juridique adéquate et suffisante aux fins de son adoption est l'article 192, paragraphe 1, du TFUE;

27. l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, proposé par la Commission, ne constitue pas la base juridique adéquate pour le règlement proposé.