EUROPEAN LAW & GOVERNANCE UNIVERSITY
An International University by
EPLO European Public Law Organization

# La justiciabilité des engagements climatiques : un défi constant pour l'UE

**Aneley Farinati***

## Resumé

*Au vu de la récente décision du Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire de contentieux climatique T-120/24, qui rejette le recours de deux ONG contre une décision d'exécution de la Commission fixant les allocations annuelles de droits d'émission des États membres, le présent article a pour objectif d'analyser son impact sur l'État de droit et sur la justiciabilité des engagements pris par l'UE en matière climatique. L'analyse intégrera les réflexions de la doctrine, ainsi que les principales normes de l'Union européenne et internationales mises en jeu.*

**Mots clés :** contentieux climatique ; acte d'exécution ; convention d'Aarhus ; accord de Paris ; réexamen interne.

Le 2 septembre 2026, le Tribunal de l'Union a rejeté le recours formé par deux organisations non gouvernementales (ONG), Global Legal Action Network (GLAN) et Climate Action Network Europe (CAN-Europe), contre la Commission européenne. Ce recours contestait le refus de l'institution d'effectuer un réexamen interne de la décision d'exécution (UE) 2023/1319[1] fixant les allocations annuelles de droits d'émission des États membres pour la période 2023-2030.

Si cet arrêt touche à des considérations de portée constitutionnelle, elle comporte également des enjeux majeurs pour la justiciabilité des engagements climatiques de l'UE et pour l'efficacité du droit de l'environnement. Elle illustre les limites imposées à la convention d'Aarhus de 1998[2], instrument pourtant conçu pour l'accès à la justice et la démocratie environnementale. En substance, l'arrêt confirme une ligne jurisprudentielle étroite : la procédure de réexamen interne ne saurait être instrumentalisée pour contester, même indirectement, le niveau d'ambition climatique arrêté par le législateur de l'Union.

À titre préliminaire, il faut rappeler que le juge de l'Union n'a pas exclu le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs. Il précise toutefois que ce contrôle se limite à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité compétente n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt *ClientEarth v Council***,** T-648/22 [3] ). Par

* Doctorant en droit européen et transnational à l'Université de Florence.

[1] Décision d'exécution (UE) 2023/1319 de la Commission du 28 juin 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) 2020/2126 afin de réviser les quotas annuels d'émissions des États membres pour la période 2023-2030, JO n° L 163/9 du 29/06/2023.

[2] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signé à Aarhus le 25 juin 1998.

[3] CJUE, 25 juin 2025, *ClientEarth c. Commission, T-648/22,* non publié, EU:2025:631.

conséquent, pèse sur l'administration une obligation de diligence découlant du principe de bonne administration consacré par l'art. 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, laquelle impose un examen soigneux et une compréhension correcte des motifs sous-tendant les demandes de réexamen des actes. Il incombe alors au Tribunal d'exercer son contrôle juridictionnel « sur la question de savoir si la décision attaquée témoigne d'une compréhension correcte, de la part de l'institution concernée, desdits motifs », tout en respectant la marge d'appréciation de cette dernière dans les évaluations complexes (points 46-50 de l'arrêt).

En l'espèce, les deux ONG ont demandé le réexamen interne de la décision d'exécution d'un acte législatif. Ce faisant, elles contestaient l'objectif climatique intermédiaire fixé par le règlement (EU) 2021/1119 [4] (la « Loi européenne sur le climat »). Sur ce point, l'appréciation du juge est catégorique : l'art. 3 §2 et §3 de la convention d'Aarhus « ne remplit pas les conditions pour être invoqué à l'appui d'un recours en annulation d'un acte de droit dérivé de l'Union » (point 79). Les deux paragraphes en cause, au cœur du concept de démocratie environnementale, stipulent: « 2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement ».

En d'autres termes, les ONG ne sauraient se prévaloir de ladite convention pour remettre en cause les objectifs climatiques arrêtés par le législateur de l'Union.

Une telle perspective répondrait au principe de l'état de droit, en vertu duquel les actes du législateur bénéficient d'une présomption de légalité (point 134). Par conséquent, la Commission est habilitée à mettre en œuvre la loi européenne sur le climat, ainsi que les règlements (UE) 2018/842[5] et (UE) 2023/857[6], dans le respect des principes d'attribution des compétences, d'équilibre institutionnel, de coopération loyale – consacrés à l'art. 13, §2, du Traité sur l'UE – et de sécurité juridique. Dès lors, l'exécutif ne saurait modifier ni compléter les éléments essentiels d'un acte législatif, lesquels nécessitent des choix politiques relevant de la compétence exclusive du législateur[7].

[4] Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999, JO n° L 243/1 du 09/07/2021 (dite «loi européenne sur le climat»).

[5] Connu sous le nom de règlement sur le partage de l'effort (*Effort Sharing Regulation*), ce règlement prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 30% à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 2005, et fixe les critères de contribution de chaque État membre.

[6] Ce règlement modifie l'*Effort Sharing Regulation* afin de porter l'objectif de réduction des émissions à 40% d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 2005. En vue de son application, la Commission a adopté la décision d'exécution 2023/1319, laquelle constitue l'objet du présent contentieux.

[7] Voir en ce sens, CJUE, 14 avril 2023, *Fenix International c. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, C-695/20, ECLI:EU:C:2023:127.

Un paradoxe s'installe alors sur l'efficacité du droit de l'environnement au sein de l'ordre juridique de l'Union. En l'absence tant d'un accès effectif à la justice[8], que d'effectivité du droit climatique – mis à l'écart au nom d'autres impératifs constitutionnels –, l'état de droit lui-même s'en trouve alors affaibli. En effet, nombreuses sont les normes, découlant principalement d'engagements internationaux, qui se trouvent écartées, par le législateur européen. De toute évidence, la réforme de 2021 du règlement (UE) 1367/2006 « d'Aarhus » n'a guère suffi à garantir une justiciabilité pleine et entière du droit de l'environnement et un accès effectif aux procédures de révision administrative. À cet égard, le juge de l'Union a rappelé à plusieurs reprises que la convention d'Aarhus n'impose pas aux parties contractantes, y compris l'Union européenne, de garantir un accès à la justice à l'égard des actes de nature législative (voir en ce sens, arrêt *Sabo e.a.*, T-228/20). Bien que cette possibilité ne soit pas exclue, il est possible de déceler une réticence constante à étendre son contrôle juridictionnel à de tels actes[9]. Il apparaît ainsi évident, comme Eckes le suggère, que le juge de l'Union a refusé d'endosser le rôle d'institution « non-majoritaire »[10] face aux autres institutions. Un tel positionnement aurait pourtant permis d'exiger de l'Union l'adoption de mesures raisonnablement conformes à l'objectif de l'art. 2 de l'Accord de Paris de 2015, visant à limiter le réchauffement global à 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel[11].

Par ailleurs, la crise de l'état de droit dans le système de l'Union est illustrée par l'existence d'un « double standard » vis-à-vis des États membres. En effet, l'application de la Convention d'Aarhus – et tout particulièrement de son art. 9, §3, relatif à l'accès à la justice –, est régulièrement rappelée par la Cour de justice en raison de son importance fondamentale au sein des ordres juridiques nationaux[12]. De surcroît, comme le souligne fort bien la docteure Angelina Kręźel, une dualité d'approche caractérise la jurisprudence de la Cour également en matière de climat : si cette dernière accueille favorablement les impératifs climatiques lorsqu'il s'agit d'interpréter les obligations des États membres, elle fait preuve d'une retenue marquée lorsque les recours visent les institutions de l'Union et mettent en cause la conformité des objectifs climatiques européens

[8] Une grande partie de la doctrine souligne en effet les obstacles persistants à l'accès à la justice en matière environnementale, notamment en raison de la jurisprudence *Plaumann* et de l'interprétation stricte de l'art. 263, § 4, TFUE, par la CJUE. Voir, en ce sens : S. Villani, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus*, 2023*;* Bazylińska-Nagler J., *The Right of Access to Environmental Information in the Light of the Case C-673/13 P of 23 November 2016 – European Commission V Stichting Greenpeace Nederland*, in *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2017; Eliantonio M, *Legittimazione attiva per la tutela ambientale di fronte ai giudici europei e nazionali*, thèse de doctorat en droit public, comparé et international, 2013.

[9] Gallarati F., « Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica », in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2021, p. 2611.

[10] Eckes C., « Multilayered Non-Majoritarianism: European Courts and National Climate Action », in *European Papers*, 2026, p. 473.

[11] Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 lors de la 21éme Conférence des Parties (COP21), entré en vigueur le 4 novembre 2016, Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 3156, p. 79.

[12] CJUE, 9 décembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe eV v Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2022:857.

au droit international [13], notamment à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992[14], ou encore au Protocole de Kyoto de 1997[15], ainsi qu'à l'Accord de Paris de 2015.

En l'espèce, le juge européen a néanmoins suggéré que les ONG auraient pu soulever une exception d'illégalité (conformément à l'art. 277 TFUE) visant l'art. 10, §1, du règlement d'Aarhus lui-même, lequel constituait la base légale de la décision attaquée, en contestant sa conformité au droit à un recours effectif garanti à l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (point 136). En effet, attaquer le fond de l'évaluation scientifique sans contester la décision d'irrecevabilité de la Commission rend le moyen juridique totalement inopérant (point 137). L'avenir du contentieux climatique devrait donc franchir les barrières procédurales avant même d'entrer dans le détail du droit climatique.

De surcroît, si la remise en cause directe des actes de nature législative demeure exclue, les analyses d'impact peuvent, quant à elles, faire l'objet d'une demande de réexamen interne (point 146)[16]. Cette possibilité pourrait, dans une certaine mesure, permettre de réévaluer en amont la pertinence de la mise en œuvre des objectifs climatiques de l'Union.

En conclusion, le contentieux climatique au sein de l'ordre juridique de l'Union ne semble pas évoluer dans la direction souhaitable. Bien que le rôle de la société civile soit essentiel pour garantir la bonne application du droit et aligner la gouvernance environnementale sur les exigences de l'état de droit[17], cet arrêt risque d'obstruer le peu de voies d'action encore disponibles pour contester la pertinence juridique des objectifs climatiques de l'Union. De surcroît, la portée du règlement d'Aarhus demeure incertaine, et cet instrument apparaît largement inopérant dans le cadre du contentieux climatique [18]. Bien que la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif du 23 juillet 2025[19], ait considéré que les États ont une obligation de justifier le bien-fondé juridique de leur niveau de protection, la gouvernance climatique de l'Union, tant que l'impasse procédurale persiste, continuera d'être façonnée par les seules institutions politiques, sans qu'aucune voie de droit ne permette la contestation sur le plan juridictionnel.

[13] Krężel A., « Access to justice and strategic climate litigation in the EU: Curing the incurable », in *RECIEL* (*Wiley)*, 2023, p. 278.
[14] Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994, Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1771, p. 107.
[15] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté le 11 décembre 1997, entré en vigueur le 16 février 2005, Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 2303, p. 162.
[16] En effet, la CJUE rappelle que, selon une jurisprudence constante, les vices ou les illégalités éventuelles entachant des mesures de nature purement préparatoire « peuvent être invoquées à l'appui du recours dirigé contre l'acte définitif dont elles constituent un stade d'élaboration » (point 144 de l'arrêt).
[17] Porfido S., Montanaro F., « How green is the rule of law? Access to justice within the European Green Deal legislation », in *Elgaronline*, 2024, p. 163.
[18] Pour une analyse pertinente en ce sens, voir: Gallarati, « Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica », in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2021, p. 2610.
[19] Cour internationale de Justice, *Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif*, 23 juillet 2025, Rec. CIJ 2025.