



DE LA TRANSVERSALITÉ À LA CENTRALITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT

Claude BLUMANN

Professeur émérite de l'Université Paris-Panthéon-Assas

Chaire Jean Monnet de droit européen

Résumé La politique européenne de l'environnement occupe depuis l'Acte unique européen de 1986 – date de sa mise en place dans les traités – une place toute particulière. Dès l'origine, avec la clause dite d'intégration ou de cohérence, son champ d'application et sa portée dépassent de très loin les politiques traditionnelles de l'Union. Un moment fort survient ensuite en 1992 avec le traité de Maastricht qui intègre le principe de précaution parmi les principes directeurs de l'environnement et lui donne ainsi un effet amplificateur considérable. Enfin, depuis le *Green Deal* (2019) et les projets qui s'ensuivent en cascade, l'environnement surpasse ce que l'on peut appeler la transversalité pour devenir la clé de voûte des politiques et actions de l'Union. La Cour de justice accompagne avec conviction cette évolution ascendante.

Mots-clés : Transversalité, précaution, Pacte vert, décarbonation, écologisation.

Summary *From transversality to centrality in European environmental policy. Since the Single European Act of 1986 – when it was enshrined in the Treaties – European environmental policy has occupied a very special place. From the outset, with the integration or coherence clause, its scope and reach went far beyond the Union's traditional policies. In 1992, the Maastricht Treaty marked a turning point, incorporating the precautionary principle as one of the guiding principles for the environment and giving it a considerable amplifying effect. Finally, since the Green Deal (2019) and the subsequent cascade of projects, the environment has surpassed what might be called transversality to become the keystone of the Union's policies and actions. The Court of Justice is firmly behind this upward trend.*

Keywords: *Transversality, Precaution, Green Deal, Decarbonation, Ecologization.*

S'il fait figure de grand oublié des traités originaires, l'environnement bénéficie dès sa naissance, avec l'Acte unique européen en 1986, de très nombreux atouts qui font de lui une politique « communautaire » à potentiel de développement élevé. Encore faut-il relativiser l'erreur commune à propos du grand oubli en rappelant que durant les trois premières décennies des Communautés européennes, il n'y eut aucune révision majeure en raison du défaut d'entente entre les six États membres

originaires, puis entre les dix. De plus, à l'instar d'autres oubliés des temps héroïques, il convient de rappeler que le législateur de l'Union comme la Cour de justice, ont su, en jouant habilement sur la théorie des bases juridiques, adopter ou confirmer des législations ayant un objet ou une dimension environnementale¹. De son côté, la Cour de justice, précédant de peu l'Acte unique européen et s'en inspirant grandement, verra dès 1985, dans un arrêt *ADBHU*, dans la protection l'environnement « l'un des objectifs essentiels de la Communauté »².

Lorsqu'apparaît en effet l'environnement en 1986, il constitue déjà une politique hors du commun. On peut relever nombre de traits spécifiques. L'étendue des objectifs qui, au-delà de la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, incluent la santé publique, alors qu'une politique spécifique n'émergera qu'avec le traité de Maastricht, mais aussi la gestion des ressources naturelles, qui préfigure le principe de durabilité. Outre les objectifs, l'environnement obéit à de puissants principes directeurs – action préventive, principe du pollueur-payeur, correction à la source des atteintes à l'environnement – alors que peu de politiques énoncent explicitement des principes, lesquels sont souvent dégagés *a posteriori* par la Cour de justice³. Des principes, qui plus est déjà sophistiqués, qui montrent un plus haut degré d'avancement de la société civile et des droits nationaux en matière de protection de l'environnement que le droit « communautaire ».

Il en va de même de la clause de sauvegarde, de l'ex-article 130 T CEE, une technique qui, certes, n'a jamais été considérée comme très progressiste en droit de l'Union, mais qui, en l'espèce du moins, permet aux États membres de se doter ou de conserver des législations plus protectrices que celles arrêtées au niveau de l'Union, ce qui fait de cette clause de sauvegarde que l'on peut qualifier d'optimiste un moyen pour les États d'aller plus loin ou plus haut et, par conséquent, de servir de pionnier pour l'Union ou leurs partenaires. Ajoutons encore la clause de passerelle qui, bien que jamais employée, permettait, à une époque où en matière environnementale le vote à l'unanimité au Conseil était nécessaire, de basculer dans la majorité qualifiée. Enfin, et il s'agit d'une innovation très porteuse d'avenir, la célèbre clause dite d'intégration ou de cohérence qui signifie que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être prises en compte dans les autres politiques de l'Union.

D'autres éléments forts de singularité sont apparus plus tardivement. Avec le traité de Maastricht en particulier, l'environnement se voit doté d'une arme redoutable :

¹ Pour l'environnement, un premier programme d'action environnementale fut adopté en 1972 sous forme de déclaration du Conseil. L'ex-article 100 CEE (harmonisation des législations nationales) servira de base pour l'adoption de législations, dans d'autres cas la clause d'adaptation de l'ex-article 235 CEE. Deux bases juridiques requérant à l'époque l'unanimité au Conseil.

² CJCE, 7 février 1985, *ADBHU*, aff. 240/83, *Rec.*, p. 531.

³ Sur les principes de la PAC : M. Blanquet, « Les principes de base », in C. Blumann (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche. Commentaire Mégret*, 3^{ème} éd., Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 127 et suivantes.



le principe de précaution, issu certes de la Conférence des Nations unies sur l'environnement de 1992, mais qui va connaître en droit de l'Union un épanouissement remarquable (voir *infra*). Enfin, on ne saurait nier l'importance de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Celle-ci fait figurer la protection de l'environnement parmi les droits de solidarité (article 37) au même titre, il est vrai, que l'accès aux services d'intérêt économique général (article 36), la protection de la santé (article 35) et la protection des consommateurs (article 38).

Ainsi pourrait-on penser que la protection de l'environnement se trouve d'emblée dotée d'une place éminente en droit de l'Union. Mais encore faut-il relativiser. La promotion grâce à la Charte n'est pas propre à cette matière, d'autant que l'environnement n'y est mentionné qu'au travers de la clause du niveau élevé de protection de l'environnement et de son intégration dans les politiques de l'Union, sans faire une quelconque référence à ses principes ou objectifs de base. De plus, il convient de rappeler le principe dit de « subsidiarité » de la Charte, selon lequel « les droits reconnus par la présente charte, qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci » (article 52, §2), sans oublier le principe de non-extension tant du champ d'application des traités que des compétences de l'Union, du fait de la Charte (article 51, §2) qui pourrait laisser à penser que l'apport de la Charte dans ce domaine ne va guère plus loin qu'un coup d'épée dans l'eau. Mais ces observations ne sauraient faire oublier la force et l'effet d'entraînement de la Charte, qui conduisent à donner des interprétations souvent extensives des dispositions des traités, voire même dans certains cas d'en faire une application directe aux lieux et places de ceux-ci⁴.

Alors certes, pourrait-on objecter, cette conception très attractive pour ne pas dire inclusive de l'environnement n'est pas propre à cette politique. Toutes les politiques de l'Union qui bénéficient d'une clause d'intégration reçoivent un traitement de faveur identique. Pas exactement cependant, et l'environnement possède une puissance de transversalité que ces autres politiques n'ont pas. La singularité et même une certaine primauté morale de l'environnement se trouve ainsi assurée (I.). Mais là n'est pas le point saillant voire le point de rupture en ce qui concerne l'évolution de l'environnement ces toutes dernières années. Depuis la crise Covid en effet, la mise en place aussi de la nouvelle Commission en 2019, de même que les conséquences de plus en plus graves et visibles du dérèglement climatique, l'accent est mis sur une politique de l'environnement de plus en plus prégnante, de plus en plus exigeante, qui fait que l'on peut certainement parler aujourd'hui de « centralité » d'une politique qui se voit même attribuer une sorte de mission messianique (II.).

⁴ Notamment en cas de restrictions à des droits fondamentaux : CJUE, 26 avril 2022, *Pologne c/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-401/19, ECLI:EU:C:2022:297 ; ou lorsqu'il s'agit de dispositions des traités proches de droits fondamentaux (non-discrimination, droits des personnes) : CJUE, 17 novembre 2022, *VT*, aff. C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

I. LA TRANSVERSALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

En matière de politiques de l'Union européenne, on procède volontiers à un distinguo entre politiques sectorielles et politiques générales. Initialement en droit de l'Union, la sectorisation l'a emporté. Ne parle-t-on pas des deux traités spécialisés que sont les traités CECA et Euratom ? Dans le cadre initial du traité CEE, les politiques sectorielles – agriculture, transport, commerce extérieur – l'emportent et c'est une erreur de penser qu'une politique économique générale était déjà mise en place⁵. C'est l'insuffisance de ces politiques sectorielles et les ambitions de plus en plus grandes des communautés puis de l'Union qui vont déboucher sur des politiques plus globales. Là encore, l'Acte unique de 1986 constitue le tournant en instaurant les politiques de l'environnement et de la cohésion économique et sociale.

Mais souvent, ces politiques « générales » sont conçues avec prudence pour ne pas trop brusquer les États membres. Et pour leur donner une plus grande portée que ce que les compétences ou les procédures décisionnelles dont elles sont dotées leur permet de faire, la solution de la clause d'intégration, de cohérence ou de transversalité s'avère la meilleure⁶ (A.) Mais ces clauses d'intégration ne peuvent pas tout et elles ne remplacent pas des compétences formelles, explicites voire même implicites. Il y a ainsi des limites difficilement franchissables qui musèlent fortement la réalisation des objectifs ambitieux que les auteurs des traités leur ont impartis (B.).

A. LES OUTILS DE LA TRANSVERSALITÉ

S'agissant de l'environnement, le premier de ces instruments, c'est bien sûr la clause d'intégration, que nous avons qualifiée dans nos travaux anciens de clause d'omniprésence. Mais même si ce type de dispositif n'est pas propre à l'environnement, celle dont est pourvu l'environnement va plus loin que ses homologues (1.) et s'il est un atout que possède seul l'environnement, c'est le principe de précaution (2.).

1. La clause d'intégration

Unique en son genre à l'origine, elle a fait bien des émules. Son évolution est révélatrice de l'importance que le « constituant » européen a entendu lui donner. Initialement localisée dans les dispositions de la politique de l'environnement, et même simplement dans la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 130 R, son statut évolue rapidement. Le traité d'Amsterdam la propulse à l'article 6 du traité CE parmi « les principes » à la base de la Communauté européenne. Un statut

⁵ Voir les dispositions initiales du traité CEE, qui se limitent au triptyque, politique de conjoncture, balance des paiements et politique commerciale.

⁶ Sur les clauses d'intégration en général : C. Blumann, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 8^{ème} éd., 2023, p. 166 et suivantes.



éminent qu'elle va conserver longtemps alors que des clauses d'intégration ont tendance à se multiplier en matière de santé publique, de culture ou de protection des consommateurs. Avec le traité de Lisbonne, un point culminant est atteint. De telles clauses se concentrent au titre II de la première partie du TFUE, mais aussi dans le corps du traité (article 175 pour la cohésion économique, sociale et territoriale). Elles dépassent le domaine des politiques de l'Union (articles 11, 13 TFUE) pour atteindre les actions⁷ mais aussi pour donner leur portée maximum à certaines valeurs fondamentales de l'Union (article 2 TUE) comme celles d'égalité homme-femme (article 8) ou de non-discrimination (article 10). En même temps, la clause environnementale perd une part de sa prééminence puisqu'elle n'est plus seule à figurer parmi les principes de l'Union. Elle y est rejointe par la protection des consommateurs, qui prend place aussi dans la Charte des droits fondamentaux. D'aucuns pourront s'étonner devant un tel statut de parité conféré à la protection des consommateurs, d'autant que cette politique occupe une place assez réduite dans le TFUE (article 169). Probablement faut-il y voir la volonté de donner une dimension économique au statut de citoyen européen.

Malgré tout, la clause environnementale conserve une prévalence par rapport à ses consœurs. Outre l'ancienneté historique, les termes employés sont les plus forts : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier en vue de promouvoir le développement durable ». Pour les autres clauses d'intégration, les termes employés sont moins forts. Il est question de « prise en considération » (consommateur), de « prise en compte » (niveau élevé d'emploi) ou « d'assurer un niveau élevé de protection » (santé publique). Alors certes, ces nuances rédactionnelles ne changent pas grand-chose et ne modifient pas vraiment la donne lorsque se pose la question du degré d'obligatorité de ces différentes variantes (voir *infra*). En revanche, la clause environnementale est quasiment la seule qui réunit trois qualités : figurer parmi les principes de l'Union, bénéficier d'une formulation particulièrement inclusive, et ouvrir sur un domaine de compétence partagée de l'Union, ce qui permet de légiférer dans tout le champ couvert par cette politique.

2. Le principe de précaution

Là réside certainement la puissance maximum de la clause d'intégration environnementale et peut-être même de la politique de l'environnement sous tous ses aspects. C'est en effet à l'environnement que ce principe de précaution s'est vu rattaché lorsqu'il a été inséré dans le traité de Rome par le traité de Maastricht. Il prend place aujourd'hui de manière apparemment très discrète à l'article 191, paragraphe 2, deuxième phrase, du TFUE. Mais, en s'appuyant sur le jeu de la clause d'intégration, le principe de précaution bénéficie d'un formidable accélérateur pour s'imposer dans toutes les autres politiques et actions de l'Union. Ceci est

⁷ La troisième partie du TFUE s'intitule « politiques et actions internes de l'Union ». Mais il n'y a pas lieu de limiter la portée de la clause d'intégration à ces seules dispositions puisque la clause d'intégration s'applique nécessairement aussi à « l'action extérieure de l'Union » qui fait l'objet de la cinquième partie du traité.

particulièrement utile dans des domaines comme la santé publique, l'agriculture ou l'industrie ou encore plus la protection du consommateur où le contenu normatif du traité lui-même est réduit. Le rattachement du principe de précaution à l'environnement constitue un véritable tour de force, car ce principe n'a pas en soi de lien privilégié avec ce secteur. Il s'agit d'une sorte de *modus vivendi* comportemental qui peut concerner tous les aspects d'une vie personnelle comme sociétale. Il se distingue des autres principes directeurs de l'environnement qui figurent à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, comme le principe du pollueur-payeur ou de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement, qui sont intimement liés à la protection de l'environnement.

Opérer un lien entre la précaution et l'environnement n'avait pas en soi de nécessité logique, mais ce faisant, conforté par la clause d'intégration de l'article 11 TFUE, le principe de précaution acquiert une force qu'aucun autre rattachement n'aurait pu lui donner. Une force que souligne à satiété la Cour de justice. Ainsi indique-t-elle dans une ordonnance du 21 mai 2021, à propos d'une demande de référé contre des mesures polonaises risquant de causer un préjudice grave à l'environnement et à la santé humaine : « Il y a lieu de tenir compte du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, et à la lumière duquel la législation de l'Union sur la protection de l'environnement doit être interprétée »⁸. Le principe de précaution peut ainsi s'appliquer dans de nombreux autres domaines que l'environnement *stricto sensu*, même si, dans la plupart des cas, ces domaines ont un rattachement avec cette politique comme il en va pour les directives Oiseaux ou Habitats⁹, voire l'installation de centrales nucléaires¹⁰.

B. LES LIMITES DE LA TRANSVERSALITÉ

Elles sont connues et anciennes. La force juridique des clauses d'intégration, y compris celle de l'environnement, se heurte aux principes de droit institutionnel qui commandent la répartition tant verticale qu'horizontale des compétences, en ce comprises la question des bases juridiques, puis encore plus en aval celle des procédures décisionnelles.

Depuis fort longtemps, la Cour de justice a décidé, et il s'agit pratiquement d'une jurisprudence historique¹¹, que l'obligation de prendre en compte l'environnement dans une réglementation ayant un objet principal dans un autre secteur, en matière

⁸ CJUE, ord., 21 mai 2021, *République Tchèque c/ République de Pologne*, aff. C-121/21 R, ECLI:EU:C:2021:420, point 71 ; pour une application en matière de santé animale : CJUE, 19 janvier 2023, *Pesticide Action Network Europe ASBL*, aff. C-162/21, ECLI:EU:C:2023:30, point 47.

⁹ CJUE, 23 avril 2020, *Commission c/ Finlande*, aff. C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291, point 84.

¹⁰ CJUE, 22 septembre 2020, *Autriche c/ Commission*, aff. C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

¹¹ CJCE, 24 novembre 1993, *Armand Mondiet*, aff. C-405/92, *Rec.* p. I-6133.



agricole, alimentaire ou autre, ne signifiait pas que ladite réglementation devait trouver sa base juridique dans l'environnement. Autrement dit que les procédures décisionnelles propres à l'environnement mais aussi l'ensemble de ce qui fait le droit de l'environnement au sens du droit matériel de l'Union – objectifs, principes directeurs, règles d'exécution, fiscalité – n'avait pas nécessairement à s'appliquer. Cette illustration de la distinction entre le principal et l'accessoire s'avère d'ailleurs parfaitement logique car, dans le cas contraire, toutes les politiques et actions de l'Union devraient s'effacer voire disparaître si elles avaient un aspect, une dimension, un effet ou un impact aussi minime soit-il sur l'environnement et sa protection.

La Cour a réitéré récemment cette jurisprudence, à un moment où la place de l'environnement dans le droit et les politiques de l'Union est devenue encore plus importante que par le passé. Il s'agit d'une affaire assez classique en matière de filets de pêche et donc de protection des espèces marines. Dans cette affaire, les Pays-Bas reprochent au législateur de l'Union, Conseil et Parlement européen, d'avoir adopté un règlement (2019/1241¹²) sans avoir pris l'avis des meilleurs scientifiques dans le domaine de la protection des ressources halieutiques¹³. Il y aurait ainsi violation de toutes une série de dispositions dont celles de l'article 3, paragraphe 3, TUE qui, parmi les missions de l'Union, invite à promouvoir le progrès scientifique et technique, ainsi que l'article 11 TFUE et le principe de précaution tel qu'il ressort de l'article 191, paragraphe 2, TFUE. La Cour rejette le recours des Pays-Bas en relevant que le but principal de la législation concerne les ressources halieutiques, donc la pêche et que celle-ci relève du tandem agriculture-pêche du titre II, troisième partie, TFUE. Certes l'article 11 TFUE invite à intégrer les exigences en matière de protection de l'environnement. Mais c'est ce qu'a fait le législateur de l'Union dans le règlement précité. L'article 11 n'oblige pas à rechercher uniquement les avis scientifiques disponibles ni les meilleurs avis scientifiques, d'autant que le législateur de l'Union dispose en effet en matière de pêche, comme de politique agricole, d'un large pouvoir discrétionnaire.

Au passage, la Cour fait observer que le législateur a pris en compte les exigences en matière d'environnement de manière implicite sans faire formellement référence à l'article 11 ni *a fortiori* à l'article 191 TFUE. Mais c'est un procédé des plus traditionnels. Le juge de l'Union n'exige pas un renvoi explicite dès lors qu'il apparaît d'une manière claire et non équivoque que les exigences environnementales à intégrer l'ont bien été, ce qui ressort la plupart du temps de l'ensemble de la motivation du texte¹⁴. C'est d'autant plus le cas en l'espèce que le règlement litigieux est « relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques ». En réalité, c'est un règlement dont l'objet en soi est environnemental. Il s'agit du volet environnemental de la politique commune de la pêche, un volet qui fait partie intégrante de cette politique. Donc nul besoin en

¹² Du 20 juin 2019, *JOUE* n° L 198, 25 juillet 2019.

¹³ CJUE, 15 avril 2021, *Pays-Bas c/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-733/19, ECLI:EU:C:2021:272.

¹⁴ Pour le principe de précaution : CJUE, 11 janvier 2017, *Espagne c/ Conseil*, aff. C-128/15, ECLI:EU:C:2017:3.

définitive d'aller chercher dans ce cas de figure les dispositions environnementales du traité ni même la clause d'intégration, puisque l'environnement s'est en quelque sorte incorporé à ce règlement et à la politique sur laquelle il se fonde. Ceci met sur la voie d'une grande évolution dans la philosophie même des politiques de l'Union. L'environnement y occupe dorénavant une place centrale.

II. LA CENTRALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

C'est en effet à un phénomène d'écologisation accélérée des politiques de l'Union auquel on assiste. L'intégration de l'environnement ne vient plus de l'extérieur mais de l'intérieur (A.). Mieux encore, le point culminant de l'évolution est atteint avec la prise de conscience de l'urgence climatique. Celle-ci débouche sur le *Green Deal* ou Pacte vert ainsi que tous les prolongements qui en résultent. Avec cette grande ambition, on va même beaucoup plus loin que la « simple » écologisation des politiques pour augurer d'une prééminence, voire d'une hégémonie de l'environnement sur l'ensemble du droit et même du système de l'Union (B.).

A. L'ÉCOLOGISATION ACCÉLÉRÉE DES POLITIQUES ET ACTIONS DE L'UNION

1. L'exemplarité de la PAC

Cette politique figure au premier rang de cette évolution¹⁵. Ce qui est parfaitement compréhensible, car agriculture et environnement occupent en réalité le même terrain ou presque au sens physique du terme, et leurs rapports sont placés sous le double signe de la complémentarité et surtout de l'antagonisme. L'agriculture vise à exploiter la terre, l'environnement à la soulager ou la ménager. Or, depuis l'agenda 2000, depuis en réalité l'abandon du système des prix communs des produits agricoles au profit d'aides directes aux producteurs (réforme dite Mac Sharry), se développe une très forte poussée en faveur de la prise en compte de la protection de l'environnement dans les réglementations de la PAC. Pourtant, et on le sait bien, l'environnement reste absent depuis l'origine des objectifs de cette politique (article 39 TFUE). Et c'est d'ailleurs en partie pour combler cette lacune que la clause d'intégration de l'environnement figure dans les traités depuis l'Acte unique (voir *supra*).

Au demeurant, l'environnement rend quasiment caduc le premier objectif de cette politique qui est, rappelons-le, « d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de l'agriculture ». Qui peut se revendiquer d'un tel objectif alors que le productivisme dont est issue cette disposition fait l'objet de condamnation de toute part ? Les objectifs sociaux de la PAC ne risquent-ils pas eux-mêmes de se voir affaiblis ? Lorsque le même objectif invite à « un emploi optimum des facteurs de production,

¹⁵ Y. Petit et N. Valdeyron, in C. Blumann (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Commentaire Mégret*, 3^{ème} éd., Université de Bruxelles, 2011, p. 261-356.



notamment de la main-d'œuvre », la mobilité des travailleurs de l'agriculture impliquée par cette disposition ne va-t-elle pas à l'encontre du retour aux productions locales, aux petites exploitations, aux circuits courts recommandés dans le cadre du *Green Deal* ? Pourra-t-on aussi continuer à assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs (cinquième objectif de la PAC), alors même qu'un ralentissement inévitable de la production agricole entraînera nécessairement un excès de la demande par rapport à l'offre et donc une hausse des prix.

Indépendamment de cette obsolescence relative de certains des objectifs de la PAC, les réformes successives de celle-ci, notamment celles de 2013 et plus récemment de 2021 (pour la période 2023/2027)¹⁶, déclinent de nouveaux objectifs qui sont clairement ceux de l'environnement. Cette nouvelle PAC est entièrement construite autour de l'environnement et du dérèglement climatique. C'est cette politique qui donne le tempo. Ainsi les aides au revenu agricole, qui constituent aujourd'hui la pièce maîtresse de tout l'édifice, sont entièrement conditionnées par le respect des principes de l'environnement, que ce soit pour ce qu'on appelle le paiement de base, pour lequel s'applique une conditionnalité dite minimale, et pour les éco-régimes où les « contraintes » environnementales atteignent un niveau élevé¹⁷. L'urgence climatique est omniprésente, que ce soit dans le premier pilier de la PAC ou dans le second (aides au développement rural), etc.

2. Autres politiques de l'Union

Mais la PAC, qui fait figure une nouvelle fois de pionnière, n'est pas isolée dans cette évolution. Il en va de même pour l'énergie. L'article 194 TFUE, qui promeut l'énergie en domaine de compétence partagée, donc en véritable politique commune, place d'entrée de jeu l'énergie sous la double tutelle du marché intérieur et de la protection, voire de l'amélioration de l'environnement. Or, encore plus que la PAC, l'énergie constitue potentiellement un adversaire évident de la protection de l'environnement, notamment sous l'angle du dérèglement climatique. Les énergies fossiles en soi sont responsables pour une large part de l'émission dans l'atmosphère de gaz à effet de serre. Mais il en va de même des activités que l'énergie permet de mener (fonctionnement des installations industrielles, chauffage des entreprises ou des particuliers, transports, etc.). Là encore, les réglementations pour réduire le recours aux énergies fossiles, pour développer les renouvelables, pour diminuer la consommation, n'ont pas besoin du recours à la clause d'intégration de l'article 11 TFUE. La protection de l'environnement s'opère tout simplement via l'article 194 du TFUE. Comme pour l'agriculture ou la pêche, l'environnement devient une composante même de la politique énergétique de l'Union.

Un arrêt récent concernant l'énergie nucléaire met bien en évidence cette situation. À propos d'aides publiques à la création de nouvelles centrales nucléaires au

¹⁶ Règlements 2021/2115 à 2117 du 2 décembre 2021, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021.

¹⁷ C. Blumann, « L'écologisation de la politique agricole commune », *Revue de droit rural* 2014, dossier 18 ; C. Blumann, « Écologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas », *Revue de droit rural*, mars 2023, n° 3, dossier 14.

Royaume-Uni, la Cour, dans une décision très remarquée¹⁸, souligne que malgré le silence du traité Euratom sur les questions environnementales – seules en effet les normes sanitaires sont envisagées par le traité – en dépit, également, de l'égalité juridique entre les deux traités FUE et Euratom, non seulement le régime des aides du TFUE (articles 107-109) est transposable au traité Euratom, mais qu'il en va de même pour les règles et principes de protection de l'environnement, que ceux-ci découlent de l'article 11 du TFUE, de l'article 194, paragraphe 1^{er}, ou même de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. C'est le cas aussi pour les dispositions du droit dérivé, telle la directive 2011/192 concernant l'impact de certains projets publics sur l'environnement. Ainsi, une aide d'État qui violerait des principes ou règles de droit de l'Union en matière d'environnement ne saurait être déclarée compatible avec les traités au sens de l'article 107, paragraphe 3, TFUE.

D'autres exemples pourraient ressortir encore de politiques aussi diverses que les transports ou la politique commerciale commune, qui s'efforce dans les accords commerciaux ou autres conclus avec des pays tiers de faire accepter une conditionnalité environnementale que devraient respecter les partenaires de l'Union. Ce faisant, l'Union européenne s'efforce de multilatéraliser voire de mondialiser ses principes en matière de droit de l'environnement, permettant ainsi de lutter entre autres contre le dérèglement climatique. Il y a là une des raisons pour lesquelles le vaste accord avec certains pays d'Amérique latine – le Mercosur – pourtant largement prometteur sur le plan économique, sur le plan aussi des avantages partagés, se heurte à la réticence de certains États membres de l'Union, comme la France, qui craignent qu'une surexploitation de la forêt amazonienne à des fins purement économiques voire mercantiles ruine les efforts européens et mondiaux en faveur de la décarbonation de l'économie¹⁹. D'autres États membres de l'Union ne partagent pas ce point de vue qui divise au sein même de la Commission.

B. LE PACTE VERT : GRAND DESSEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Porté par la Commission présidée par Ursula von der Leyen, le Pacte vert constitue, plus qu'un tournant dans la politique environnementale de l'Union européenne, un véritable changement de paradigme. En ce sens que l'environnement se place tout à fait au centre de l'échiquier des politiques de l'Union et n'est plus simplement une politique parmi d'autres, même si elle peut se voir étendue grâce à la clause de transversalité. Ce Pacte vert adopté par la Commission²⁰ vise à rendre l'Europe climatiquement neutre à l'horizon 2050, en cessant progressivement toute émission de gaz à effet de serre, aboutissant ainsi à une décarbonation totale de l'économie. Le plan consiste à revoir toutes les législations européennes à l'aune de cette

¹⁸ CJUE, Gr. ch., 22 septembre 2020, *Autriche c/ Commission européenne*, aff. C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

¹⁹ *Euractiv.fr*, 18 juillet 2023, <https://www.euractiv.fr/section/economie/interview/favorable-a-laccord-ue-mercotur-lallemagne-tente-de-convaincre-la-france>

²⁰ Communication de la Commission du 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.



ambition et à en créer de nouvelles si besoin, sur l'économie circulaire, la rénovation de bâtiments ou la biodiversité, etc.

La pièce centrale du dispositif est constituée par la « loi » européenne sur le climat – soit le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique²¹. Or, ce texte se fonde sur l'article 192, paragraphe 1^{er}, TFUE, c'est-à-dire la procédure législative environnementale. Conformément aux plus anciennes méthodologies de la construction européenne, le texte s'inspire des principes de progressivité ou de réalisation par étapes des objectifs poursuivis. Une méthode qui avait porté ses fruits pour la réalisation de l'Union douanière, puis du marché intérieur, puis encore de l'Union économique et monétaire. Parmi les échéances importantes du Pacte vert figure l'objectif dit « fit for 55 » ou ajustement à l'objectif 55, qui est de porter la réduction des gaz à effet de serre à 55 % de ce qu'ils représentaient en 1990 et ce à l'horizon 2030.

Les premières lignes du Pacte vert expriment très clairement cette centralité de la politique de l'environnement, elle-même entièrement orientée vers la transition climatique. En effet : « Toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du Pacte vert pour l'Europe. ». Tous les domaines de compétence sont concernés. En mai 2020, la Commission a ensuite fait connaître le programme « De la ferme à la table », une stratégie pour bâtir un système alimentaire respectueux de l'environnement. Un plan pour la biodiversité, destiné à protéger et à restaurer les écosystèmes européens, a été présenté au même moment. Au niveau financier, le Pacte vert s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2021/2027 lui-même revalorisé à 1 050 milliard d'euros, complété par les financements du plan de relance « Next generation EU » de l'Union soit 750 milliards d'euros. Au total, 37 % de tous ces financements doivent être fléchés vers les actions de lutte contre le changement climatique²².

Si les finances de l'Union sont sollicitées à un niveau aussi élevé, il en va de même des structures politico-administratives. Ceci est tout à fait notable au sein de la Commission, dont il faut toujours rappeler tant les fonctions d'initiative que d'exécution, ce qui est fondamental pour un projet de l'importance du *Green Deal*. Dans son discours d'investiture du 16 juillet 2019²³, la Présidente von der Leyen avait présenté ses six priorités pour la mandature à venir. Le climat, la protection de l'environnement, constituait la première priorité et elle se voyait placée sous l'autorité du premier vice-Président de la Commission, M. Timmermans. Ce dernier se trouve

²¹ JOUE n° L 243, 9 juillet 2021.

²² Pour l'état d'avancement actuel au 31 juillet 2023 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/> ; voir aussi l'Observatoire du *Green Deal* mis en place par l'Université Paris-Saclay : <https://www.observatoire-greendeal.eu/> ; voir aussi : Suivi de propositions de l'ajustement à l'objectif 55 : https://commission.europa.eu/sites/default/files/styles/oe_the-me_full_width/public/2023-05/test%20track.png?itok=ajYrFK9

²³ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190711IPR56823/ursula-von-der-leyen-a-presente-son-programme-aux-deputes>

à la tête d'un groupe de commissaires chargés de la réalisation du Pacte vert pour l'Europe, qui réunit sept des vingt-sept commissaires parmi lesquels, outre un commissaire spécialement chargé de l'environnement, des océans et des pêcheries, la commissaire à la santé publique, la commissaire aux transports mais aussi celui de l'agriculture ou celle de l'énergie. Le regroupement de ces deux derniers secteurs, sans oublier celui de la cohésion économique, sociale et territoriale, sous la bannière du Pacte vert souligne le poids de cette nouvelle équipe. Faut-il rappeler que la PAC et la cohésion représentent environ 75 % du budget de l'Union européenne ? Au sein du Parlement européen, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire occupe la première place en termes de participants (88 députés). Selon son Président, Pascal Canfin, il faut y voir « [u]n symbole fort et un message clair, indiquant la volonté de l'Union européenne d'avancer plus vite et de manière plus ambitieuse sur le dossier de la lutte contre le réchauffement climatique ».

Ainsi l'environnement, entré dans les traités en 1986 par la petite porte puisque présenté à l'époque par le Président Jacques Delors comme une simple politique d'accompagnement du marché intérieur, est parvenu aujourd'hui au faite de son ascension avec sa consécration comme première politique de l'Union, tant comme politique transversale que comme politique centrale. Tous ces efforts sont mis au service d'un grand dessein : faire de l'Europe le continent leader en termes d'actions climatique et environnementale. Non seulement un leader d'ailleurs mais aussi un modèle pour le reste du monde, autrement dit un « chef de file mondial »²⁴.

²⁴ Pacte vert, *op. cit.*, point 3.