



PACTE VERT, ÉNERGIE ET GUERRE EN UKRAINE : VERS UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DU DROIT ?

Hugo FLAVIER

Maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux

Résumé L'offensive insensée de Moscou sur l'Ukraine, en février 2022, aura très fortement perturbé le secteur énergétique en Europe. Si cette nouvelle donne énergétique a sérieusement entravé les efforts des États membres pour sortir de leur dépendance au carbone conformément au Pacte vert, elle a en paradoxalement validé les objectifs. Dans cette contribution, on ne se limitera cependant pas à dresser un simple bilan des effets de la guerre en Ukraine sur les politiques énergétiques européennes. Nous évaluerons dans quelle mesure les effets combinés du Pacte vert et de la guerre en Ukraine conduisent à repenser notre rapport au temps et à l'espace. Nous assistons ainsi à une reconfiguration de la géographie européenne qui modifiera en profondeur nos cartes mentales pour les décennies à venir.

Mots-clés : Énergie, Russie, Ukraine, guerre, géographie du droit, neutralité carbone, REPowerEU, *Green Deal*, Pacte vert.

Summary *Green deal, energy and war in Ukraine: towards a new legal geography?* Moscow's senseless offensive on Ukraine in February 2022 will have severely disrupted Europe's energy sector. While this new energy situation has seriously hampered Member States' efforts to move away from carbon dependency in line with the Green Deal, it has paradoxically strengthened its objectives. In this contribution, however, we will not simply take stock of the effects of the war in Ukraine on European energy policies. We will assess the extent to which the combined effects of the Green Deal and the war in Ukraine are leading us to rethink our relationship with time and space. We are thus witnessing a reconfiguration of European geography that will profoundly alter our mental maps for decades.

Keywords: Energy, Russia, Ukraine, War, Legal geography, Carbon neutrality, REPowerEU, *Green Deal*.

L'offensive insensée de Moscou sur l'Ukraine n'aura pas seulement plongé l'Europe dans une guerre d'une ampleur telle qu'elle n'en avait jamais connu depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle a aussi conduit à une forte perturbation du commerce mondial et contribuera, dans les années à venir, à la reconfiguration des grands équilibres globaux déjà amorcée depuis quelques années. Dans le domaine de

l'énergie, les répercussions sont déjà visibles et il ne pouvait en être autrement. On rappellera qu'à la veille de la guerre, la Russie couvrait plus de 40 % des approvisionnements en gaz de l'Union¹, 27 % des besoins en pétrole et 45 % du charbon². Un conflit de cette ampleur, impliquant un acteur de l'économie de l'énergie aussi crucial que la Russie, ne pouvait être sans incidence sur la politique énergétique de l'Union et a logiquement conduit celle-ci à réévaluer son Pacte vert adopté en 2019.

Dans sa communication du 11 décembre 2019, la Commission avait dressé une série d'objectifs ambitieux formant le socle du « Pacte vert pour l'Europe »³. Le mot d'ordre, inchangé, était celui de « porter l'objectif de l'UE en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 à au moins 50 % et tendre vers 55 % par rapport aux niveaux de 1990 »⁴ en vue de parvenir à la neutralité carbone⁵. Ce Pacte vert, comme les questions relatives au climat et, plus généralement, à l'environnement, tranche avec les réflexions qui avaient cours il y a encore peu de temps. Les changements anthropologiques majeurs par-devant nous interrogent sur l'avenir de l'humanité et les relations humanité-nature. Cette révolution impose au pouvoir politique de repenser sa manière d'agir et, surtout, l'échelle de son action. Ce changement de paradigme, ce nouveau « cadre systémique »⁶, est tout à fait sensible dans le champ lexical employé où l'on est passé, en une dizaine d'années, d'un raisonnement essentiellement économique à un raisonnement politique, arrimé au pouvoir d'agir, voire, dans le contexte de la guerre en Ukraine, à la géopolitique. On ne manque en effet pas d'être frappé par l'intégration des questions stratégiques dans le Pacte vert, davantage encore depuis la guerre en Ukraine. Si l'on prend pour exemple la résolution du Parlement européen « Vers une nouvelle stratégie énergétique pour l'Europe pour la période 2011-2020 »⁷, il n'était question, pour l'essentiel, que de sécurité de l'approvisionnement, d'interconnexion des réseaux et de solidarité ; était aussi envisagée la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais « à long terme » et tout en « considérant que le charbon restera à l'avenir une source primaire importante pour l'approvisionnement de la population et du secteur industriel en énergie »⁸.

1 Communication du 20 juillet 2022, « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver », COM(2022) 360 final, p. 2.

2 Fondation Robert Schuman, « La fin de la dépendance européenne aux hydrocarbures russes », *Question d'Europe* n° 639, 19 septembre 2022 [<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0639-la-fin-de-la-dependance-europeenne-aux-hydrocarbures-russes>].

3 Communication du 11 décembre 2019, « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final.

4 *Ibid.*, p. 5.

5 Cet objectif était déjà présent dans la communication du 28 novembre 2018, « Une planète propre pour tous », COM(2018) 773 final.

6 L. Fonbaustier, « L'éclatante verdeur des intentions en attendant les actes : les pactes européens entre environnement et climat. Une ambition renouvelée au cœur des politiques de l'Union », *Annuaire français des relations internationales* 2021, p. 565.

7 Résolution du 25 novembre 2010, P7_TA(2010)0441.

8 *Ibid.*, § I.



Au moment de l'adoption du Pacte vert en 2019, la prise de conscience des enjeux stratégiques était déjà en cours. On y considérait que « l'accès aux ressources constitue également une question de sécurité stratégique »⁹ ; que cet accès était indispensable « aux applications numériques et spatiales, ainsi qu'aux applications de défense »¹⁰ ; enfin, on reconnaissait « que les défis mondiaux en matière de climat et d'environnement constituent un puissant "multiplicateur de menaces" et une source d'instabilité »¹¹. La guerre en Ukraine a renforcé ce tropisme, très visible dans le plan REPowerEU¹². Ce plan réagit à la situation d'urgence créée par la guerre et le choc énergétique qui s'en est suivi et propose différents leviers pour réduire les dépendances européennes à l'égard de la Russie. De nombreuses initiatives ont émaillé l'année 2022 en vue de contenir les effets de la guerre sur le territoire de l'Union. On pense ainsi à la communication « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver »¹³ ; au plan « Économiser l'énergie »¹⁴ ; à la déclaration commune de la Commission et des États-Unis sur la sécurité énergétique européenne¹⁵ ; à la « Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation » adoptée par le Haut représentant¹⁶. Ceci sans compter les règles de droit dérivé faisant suite à ces décisions politiques¹⁷. Entrent également en ligne de compte les nombreuses sanctions dont le levier énergétique a constitué un indéniable pilier de la coercition européenne, ou encore le règlement du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz¹⁸, et la série de trois règlements adoptés en décembre 2022¹⁹.

L'Union européenne présente cet activisme politique et réglementaire comme une simple accélération de la dynamique initiale, celle figurant notamment dans le Pacte vert. Tout aurait donc été pensé, prévu et organisé, seul le tempo en serait modifié et accéléré. Cette assertion n'est cependant vraie qu'en partie. Les réductions d'approvisionnement consécutives à la guerre, voire ses ruptures suite au sabotage

9 Communication du 11 décembre 2019, « Le pacte vert pour l'Europe », p. 10.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, p. 25. Cette même communication considérait en outre que « la transition écologique va redéfinir la géopolitique » et que la question climatique est une partie intégrante des relations extérieures de l'UE et « notamment dans le contexte de la PSDC » (p. 25).

12 Communication du 8 mars 2022, « REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable », COM(2022) 108 final.

13 Préc.

14 Communication du 18 mai 2022, COM(2022) 240 final.

15 Déclaration du 25 mars 2022 [https://france.representation.ec.europa.eu/informations/declaration-commune-de-la-commission-europeenne-et-des-etats-unis-sur-la-securite-energetique-2022-03-25_fr].

16 Communication du 18 mai 2022, JOIN(2022) 23 final.

17 Sur le droit dérivé adopté, voir *infra*.

18 Règlement 2022/1369.

19 Règlement 2022/2576 du 19 décembre 2022 renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des prix de référence fiables et à des échanges transfrontières de gaz ; règlement 2022/2577 du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables ; règlement 2022/2578 du 22 décembre 2022 établissant un mécanisme de correction du marché afin de protéger les citoyens de l'Union et l'économie contre des prix excessivement élevés.

des gazoducs Nordstream 1 et 2, ont conduit un certain nombre d'États membres, comme la Pologne ou l'Allemagne, à relancer leur production de charbon²⁰. Cette relance, présentée comme temporaire par la Commission²¹, souligne les inévitables contradictions dans lesquelles se situent l'Union et ses États membres. Contradiction dans le rapport au temps, tout d'abord. La dialectique de l'urgence économique et de l'urgence écologique, du court terme et du long terme, s'est singulièrement amplifiée depuis le début de la guerre (I.). Contradiction dans le rapport à l'espace, ensuite (II.). Les trajectoires des politiques étrangères des États membres et les égoïsmes nationaux comme la recomposition des dépendances énergétiques imposent de repenser l'espace européen dans le cadre renouvelé par le Pacte vert. Changement du rapport au temps et à l'espace, une nouvelle géographie du droit est bel et bien en formation (III.).

I. LE TEMPS

La guerre en Ukraine a eu l'effet d'un accélérateur des grandes tendances et des prévisions faites dans le Pacte vert. L'urgence est devenue le maître mot et a contraint l'Union à rapidement réduire sa dépendance au gaz russe. Plusieurs leviers ont ainsi été activés. Outre le droit des aides d'État²², la Commission a estimé qu'il était indispensable d'agir tant sur l'offre que sur la demande. En premier lieu, s'agissant de l'action européenne sur l'offre, la Commission a sollicité les États membres pour qu'ils interviennent sur le marché de l'électricité en se fondant sur l'article 5 de la directive sur l'électricité afin de fixer les prix « aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique »²³. De même, tel qu'annoncé dans sa communication REPowerEU, un règlement relatif au stockage du gaz a été adopté le 29 juin 2022 afin que les infrastructures de stockage de gaz soient remplies à au moins 90 % de leurs capacités au 1^{er} octobre de chaque année²⁴. Si cette « course au gaz », en 2022, a conduit à une augmentation sans précédent du prix du gaz sur les marchés, l'objectif, à moyen terme, vise à abandonner cette gestion « court-termiste » des flux tendus pour intégrer une dimension stratégique, et donc politique, du secteur. La sécurité de l'approvisionnement est la priorité affichée et les États membres ont la possibilité de prévoir « des incitations financières ou des

²⁰ Voir l'annexe de la communication de la Commission du 20 juillet 2022, « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver » (COM(2022) 360 final).

²¹ Communication du 20 juillet 2022, « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver », p. 11 ; de même, voir la « Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation », préc., p. 8.

²² P. Thieffry, « Droit européen de l'environnement - Aides d'État à l'environnement : développements normatifs (retardés) et jurisprudentiels (intensifiés) au prisme du Pacte vert pour l'Europe », *RTDEur*, 2021, p. 223 et suivantes ; F. Martucci, « Mesures structurelles – Le marché – Les aides publiques européennes et nationales », *RFDA*, 2023, n° 73.

²³ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14 juin 2019, p. 125). Sur la question de la précarité énergétique, cf. J. Farah, « La durabilité énergétique en droit de l'Union européenne », *RTDEur.*, 2021/1, p. 87 et suivantes.

²⁴ Règlement 2022/1032 du 29 juin 2022.



compensations pour les acteurs du marché, pour atteindre les objectifs de remplissage » (article 6 *ter*, paragraphe 1). Dans cette course de vitesse, on remarquera que la mise en œuvre de ce règlement a débuté avant même son adoption. Cette mise en œuvre très anticipée où les États membres vont au-delà de leurs propres obligations juridiques formelles souligne combien, en ces temps d'urgences, la nécessité politique fait loi. Pour terminer, on ajoutera que la Commission a lancé une enquête sur les distorsions de concurrence par Gazprom dans sa gestion du stockage, dans la mesure où le taux de remplissage des infrastructures gérées par cette entreprise russe bien connue était anormalement bas²⁵. Le recours à l'arme du droit dans la confrontation avec la Russie confirme que la Commission agit dorénavant de manière assumée comme une institution politique et non comme une simple administration technique.

En second lieu, dans le sillage des conclusions du Conseil européen de mai et juin 2022, la Commission a souhaité agir sur la demande de gaz. Dans sa communication « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver » du 20 juillet 2022, elle précise que ce levier d'action s'inscrit dans la stratégie de fin progressive de la dépendance européenne à l'égard des combustibles fossiles et serait, dans le même temps, conforme au Pacte vert et au paquet « ajustement à l'objectif 55 »²⁶. En réalité, cette action sur la demande, exigeante et rapide, répond pour l'essentiel au risque de rupture d'approvisionnement d'un gaz devenu plus difficile d'accès. L'objectif affiché consistait à réduire la demande de gaz de 15 %²⁷ et a été formellement inscrit dans un règlement du 5 août 2022²⁸. Cet objectif, réaffirmé le 30 mars 2023²⁹, repose sur une base volontaire des États et a été, pour le moment, un succès³⁰. On notera que ce règlement a été adopté sur la base de l'article 122 TFUE, une disposition peu exploitée jusqu'à présent et qui avait, pour l'essentiel, servi de fondement à l'action de l'Union dans la crise générée par le coronavirus³¹. Selon le paragraphe 1 de l'article 122 TFUE, « le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment

²⁵ Selon la communication REPowerEU (préc.), « le niveau moyen de remplissage des capacités de stockage gérées par Gazprom dans l'UE est d'environ 16 %, alors que le niveau de stockage ne concernant pas Gazprom s'établit à 44 % ».

²⁶ Communication « Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver », préc., p. 4.

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ Règlement 2022/1369 du 5 août 2022, préc.

²⁹ Règlement 2023/706 du 30 mars 2023.

³⁰ Sur ce bilan, voir le considérant n° 2 du règlement 2023/706 du 30 mars 2023.

³¹ Voir le règlement 2020/521 du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence ; le règlement 2020/672 du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19 ; le règlement 2020/2094 du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 ; la décision 2022/485 de la BCE du 17 mars 2022 modifiant la décision 2010/624/UE relative à la gestion des opérations d'emprunt et de prêt conclues par l'Union dans le cadre du mécanisme européen de stabilisation financière (BCE/2022/11).

dans le domaine de l'énergie ». Dans l'exposé des motifs du règlement de 2022, il a en effet été jugé que « le risque d'un arrêt complet de l'approvisionnement en gaz russe d'ici la fin de 2022 » constituait une situation d'urgence³² justifiant le recours à l'article 122 TFUE dont l'effet fut l'exclusion du Parlement européen du processus. Dans l'urgence, on ne débat plus³³.

La réaction européenne à la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine ne s'est toutefois pas limitée à l'urgence. Elle s'est efforcée d'inscrire son action dans la durée, en cohérence avec le Pacte vert. La volonté affichée par la Commission, non pas de réduire, mais d'éliminer la dépendance européenne à l'égard des combustibles fossiles russes en est l'un de ces objectifs. La stratégie de l'Union repose bien entendu sur le déploiement des énergies renouvelables et la décarbonation de l'industrie, mais aussi sur la diversification de l'approvisionnement en gaz. Cette diversification donne corps à l'engagement pris dans la déclaration commune de la Commission et des États-Unis sur la sécurité énergétique européenne, le 25 mars 2022. On rappellera que, dans cette déclaration, les deux parties se sont engagées « à atteindre les objectifs de l'accord de Paris, à savoir concrétiser l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 ». Cette accélération du déploiement des énergies renouvelables est également au cœur du règlement du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, adopté le même jour³⁴. Selon ce dernier, « les énergies renouvelables peuvent contribuer de manière significative à empêcher la Russie de se servir de l'énergie comme d'une arme, car elles renforcent la sécurité de l'approvisionnement de l'Union, réduisent la volatilité du marché et font baisser les prix de l'énergie ». Le développement des énergies renouvelables n'est plus seulement conçu comme un moyen de lutter contre les changements climatiques mais aussi comme une arme géopolitique et une réponse à la guerre en Ukraine. On n'oubliera cependant pas que l'un des événements clefs dans le changement de position de l'Europe fut la prise de conscience allemande des risques de sa dépendance au gaz russe, rendue plus manifeste encore avec le sabotage, le 26 septembre 2022, des gazoducs Nord Stream 1 et 2, rendant impossible leur exploitation.

La conjonction du temps court et du temps long, cette compression et cette extension du temps ne sont certes pas un long fleuve tranquille. L'augmentation alarmante de la consommation de charbon dans certains États membres en réaction à la chute de l'approvisionnement en gaz russe obère en partie les objectifs du Pacte vert. Ces changements radicaux, presque anthropologiques, imposés par les impératifs du climat et l'irruption de la guerre, ne se limitent pas à bouleverser notre rapport au temps. Ils participent en parallèle à la recomposition de l'espace européen.

³² Considérant n° 8 du règlement 2022/1369 du 5 août 2022, préc.

³³ L'urgence et l'absence du Parlement justifient que ces règlements n'aient qu'une durée de validité temporaire d'environ une année.

³⁴ Règlement 2022/2577 du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables.



II. L'ESPACE

L'une des multiples conséquences de l'offensive russe aura été de faire évoluer nos cartes mentales de l'Europe. L'exode massif d'Ukrainiens³⁵ et la perspective de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne ont installé l'Ukraine au cœur de l'Europe et nous conduisent à repenser la construction européenne et, à travers elle, à interroger l'identité européenne et son unité. L'action conjointe des États membres et des institutions a parfois été mise à rude épreuve ces derniers temps et l'articulation des trajectoires nationales et de l'intérêt européen fut une véritable gageure en matière d'énergie. À cet égard, la géométrie variable des sanctions adoptées contre la Russie fut particulièrement révélatrice de la difficulté à mettre fin abruptement et de manière coordonnée à la dépendance russe. Dès les premières sanctions, celles adoptées le 15 mars 2022, il était certes prévu « d'interdire les nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie russe et d'introduire une restriction globale des exportations d'équipements, de technologies et de services destinés au secteur de l'énergie en Russie »³⁶. Mais cette interdiction de principe a dû intégrer les spécificités des mix énergétiques nationaux, ce qui a notamment conduit à l'exclusion de l'énergie nucléaire et « du secteur aval du transport d'énergie ». L'importation de l'uranium russe, si importante pour certains pays comme la France, n'a d'ailleurs toujours pas cessé en 2023. Qui plus est, conformément à cette même décision du 15 mars 2022, les autorités nationales conservaient toujours la possibilité de fournir une assistance technique ou une aide financière « après avoir établi que (...) l'activité considérée est nécessaire pour assurer un approvisionnement énergétique critique dans l'Union » (article 4, §6). Il faudra attendre les sanctions du 8 avril 2022 pour que l'importation du charbon russe soit interdite et soit remplacée par le charbon polonais ou allemand. Ce jeu d'équilibriste se retrouve dans le train de sanctions du 21 juillet 2022 qui permet, par dérogation, aux navires russes d'accéder aux ports européens, notamment si « cet accès est nécessaire pour décharger des marchandises strictement nécessaires à l'achèvement de projets liés aux énergies renouvelables dans l'Union »³⁷.

Ces sanctions à géométrie variable ont surtout frappé par l'hétérogénéité géographique de leur champ d'application. S'agissant, par exemple, du pétrole brut exporté par oléoduc, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont obtenu une dérogation ; la Bulgarie pourra toujours importer du pétrole russe par la voie maritime jusqu'au 31 décembre 2024 ; la Croatie bénéficiera elle aussi d'une dérogation jusqu'au 31 décembre 2023 pour l'importation du gazole sous vide ; enfin, la République tchèque pourra transférer ou transporter du pétrole brut vers des États membres et des États tiers jusqu'au 5 décembre 2023. La diversité des périodes

³⁵ Sur cette question, voir. A. Marie, « L'exil de guerre et son accueil par l'Union européenne », in J. Fernandez et C. Z. Pirim (dir.), *Ukraine un an de guerre. Regards croisés et premières leçons*, Paris, Pedone, 2023, p. 207 et suivantes ; J. Fernandez et A. Marie, « Europa et les damnés de la guerre. À propos de l'accueil réservé aux exilés ukrainiens », *RGDIP*, 2023/1, p. 141 et suivantes.

³⁶ Décision (PESC) 2022/430 du 15 mars 2022, exposé des motifs.

³⁷ Décision (PESC) 2022/1271 du 21 juillet 2022, article 4 *nonies bis*, §5 *bis*.

transitoires et des exclusions confirme combien le choc politique de la guerre ne pouvait pas, en une si courte période, remettre en cause l'ensemble des dépendances énergétiques des États membres. Les infrastructures sont têtues. Cela étant, on doit souligner et saluer la réactivité européenne. L'adaptation, compte tenu des enjeux, fut rapide et a probablement surpris les Russes qui raillaient depuis longtemps cette Union européenne incapable de prendre des décisions fermes.

Les vœux du Parlement européen insistant sur « la nécessité de maintenir une approche cohérente en matière de sanctions, sans aucune dérogation induite par des intérêts sectoriels ou nationaux »³⁸, ont donc été, malgré un certain nombre de faiblesses, globalement entendus. Parmi ces succès, on signalera également l'adoption du règlement relatif à l'achat en commun de gaz³⁹ dont l'un des objectifs est justement de limiter les initiatives isolées des États membres et de leurs entreprises sur les marchés. Ces initiatives non concertées en matière d'achat de gaz en raison de l'urgence furent nombreuses et l'on se souvient particulièrement des déplacements du chancelier Olaf Scholz à l'automne 2022 et de ses visites au Moyen-Orient, au Sénégal et en Afrique du Sud ou, dans la même période, de la visite de la Première ministre Elizabeth Borne en Algérie. Afin de contrer ces éparpillements nationaux, le règlement permet d'agrèger la demande et de procéder à des achats en commun afin de « réduire le risque d'augmentations inutiles des prix que provoquent les entreprises qui soumissionnent pour la même tranche de gaz »⁴⁰. La conquête de l'unité européenne est un combat de chaque instant.

La reconfiguration de l'espace énergétique européen dans un contexte de guerre aura également eu des répercussions mondiales. Ce conflit fut l'occasion, pour l'Union et ses États membres, de réarticuler leurs dépendances avec, dans le même temps, la volonté de respecter les objectifs du Pacte vert. Cette ambition est au cœur de la Stratégie énergétique extérieure de l'UE, adoptée le 18 mai 2022. Celle-ci s'inscrit dans le plan REPowerEU et constate qu'il est nécessaire, si l'on souhaite mettre un terme à la dépendance russe avant 2030, « de diversifier les approvisionnements énergétiques de l'UE, d'accroître les économies d'énergie et l'efficacité énergétique et d'accélérer la transition vers une énergie verte »⁴¹. Cette politique énergétique extérieure repose, pour l'essentiel, sur quatre piliers : une mise en œuvre du plan REPowerEU ; un soutien aux partenaires touchés par l'invasion de l'Ukraine ; la mise en place d'« une transition énergétique juste et écologique à l'échelle mondiale »⁴² ; et, enfin, l'instauration d'un « nouveau système énergétique

38 Résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine (P9_TA(2022)0052).

39 Règlement 2022/2576 du 19 décembre 2022 renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des prix de référence fiables et à des échanges transfrontières de gaz. Cette méthode d'achat en commun inspirera également le secteur de l'armement au profit de l'Ukraine : voir H. Flavier, « L'implication du Parlement européen en matière de défense. Derrière le Parlement, les citoyens ? », in A. Hamonic (dir.), *La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne*, Presses universitaires de Rennes, à paraître en 2023.

40 *Ibid.*, considérant n° 2.

41 *Ibid.*, p. 1.

42 *Ibid.*, p. 14 et suivantes.



mondial ». Ces objectifs sont ambitieux et, dans l'immédiat, l'urgence a consisté pour l'essentiel à diversifier les approvisionnements en gaz en particulier dans le domaine du GNL. La stratégie énergétique évoque ainsi la conclusion d'un certain nombre d'accords, comme l'alliance entre l'Union et les États-Unis, la mise en place d'un groupe de travail spécial avec le Canada, la conclusion d'un accord trilatéral avec l'Égypte et Israël⁴³ ou encore la réorientation de cargaisons de GNL en provenance du Japon ou de la Corée. S'agissant de la livraison de gaz par gazoduc, l'Algérie et l'Azerbaïdjan comme la Norvège ont exprimé le souhait d'augmenter leurs livraisons. Les changements de flux sont colossaux et concernent également les Balkans occidentaux, avec le renforcement des capacités du gazoduc transadriatique, mais aussi le Nigéria, l'Angola ou le Sénégal. La stratégie énergétique se risque même à songer à « la possibilité pour l'Iran de devenir un fournisseur de gaz fiable pour l'Europe »⁴⁴. Une recomposition géopolitique mondiale est à l'œuvre dans le domaine de l'énergie.

La réarticulation des liens de dépendance énergétique par la diversification des approvisionnements véhicule une incontestable force transformatrice de l'Union. La fin progressive du gaz russe, la mise en œuvre des exigences du Pacte vert et la constitution de nouvelles relations avec le reste du monde auront un impact significatif sur l'identité internationale de l'Union. Ces changements, entrepris dans l'urgence et le contexte de guerre, s'ils n'ont pas conduit à la fin d'initiatives nationales solitaires, sont toutefois parvenus à faire du « principe de solidarité énergétique »⁴⁵ une réalité tangible. Certes, la combinaison des intérêts nationaux et de l'intérêt général européen est encore loin d'être optimale. Mais rappelons-nous qu'il y a encore une dizaine d'années seulement, une telle européanisation des politiques énergétiques nationales était encore un objectif lointain. Il est désormais à portée de main et contribue à faire de l'Union un acteur plus crédible sur ce secteur si essentiel pour la souveraineté nationale. L'espace européen, vis-à-vis de lui-même et dans son rapport au monde, en sortira sans aucun doute renouvelé. C'est bien une nouvelle géographie du droit qui se dessine sous nos yeux.

III. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DU DROIT

L'histoire pourra dire que le début des années 2020 en Europe aura été celui d'une succession de crises protéiformes. Après la pandémie mondiale de coronavirus mettant en lumière la fragilité des chaînes d'approvisionnement européennes, nous

⁴³ Il sera effectivement conclu le 15 juin 2022. Il est notamment prévu que « the Sides will endeavour to encourage the Sides' public and private sector corporations to cooperate on the means for achieving green energy goals and combatting climate change », en matière d'hydrogène, d'énergie verte et d'efficacité énergétique (Section 5). En gardant à l'esprit que cet accord ne comporte pas de règles obligatoires : « Nothing in this Memorandum of Understanding will create any legally binding obligations or commitments, or any financial obligations or commitments, between the Sides or in relation to any third party, under domestic or international law » (Section 7, alinéa 1).

⁴⁴ « Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation », préc., p. 4.

⁴⁵ CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c/ Pologne*, aff. C-848/19 P.

avons assisté à une crise migratoire artificiellement générée par la Biélorussie⁴⁶, puis, pour couronner le tout, à une guerre de haute intensité en Ukraine. Cette succession de drames humains a fait irruption, qui plus est, dans un contexte de prise de conscience angoissante de l'urgence climatique. Les réponses à apporter à ces événements nous obligent à réfléchir à l'action publique, qu'elle soit nationale ou européenne, à des échelles encore inédites. Il s'agit de penser à la fois le temps long et le temps court, l'action nationale voire locale et globale, en vue de satisfaire à l'impérieuse nécessité de préserver le climat. Cette urgence combinée à l'impossibilité du non agir est tout autant cruciale en temps de guerre. Une pensée des contraires (temps long / temps court ; action locale / globale) est une gageure pour l'entendement humain limité par ses facultés de perception du risque et aussi, il faut bien le dire, par son égoïsme naturel. Penser au-delà de soi est l'un des paris du Pacte vert pour l'Europe qui tente d'insuffler une dynamique vertueuse pour le climat et, plus généralement, pour l'environnement. La guerre pourra peut-être jouer ce rôle de catalyseur et d'accélérateur de transformations économiques, sociales et politiques. Les perspectives sont vertigineuses et la géographie européenne, qu'elle soit humaine, politique ou juridique, en sortira profondément modifiée.

Dans ce contexte, les travaux portant sur la géographie du droit pourraient être féconds et nous aider à comprendre le devenir de cette Europe qui n'en finit pas de s'entredéchirer. Ce mouvement, la *legal geography*, ou *géographie du droit*, est un champ de recherche ancien mais qui a bénéficié d'une nouvelle impulsion ces dernières années, particulièrement aux États-Unis⁴⁷. En langue française, ce sont deux ouvrages qui ont contribué, à titre principal, à l'importation de ce champ dans la communauté francophone : celui dirigé par Patrick Forest en 2009⁴⁸ et le numéro spécial « Géographie(s) et Droit(s) » de la revue *Développement durable et territoire*, dirigé par Nadia Belaidi et Geneviève Koubi, paru en 2015⁴⁹. La géographie du droit s'appuie en grande partie sur les *Critical legal studies* et a contribué à donner une dimension nouvelle aux questions de genre, de ségrégation raciale, sociale, de protection de la nature, de l'environnement et de l'urbanisme. Plus récemment, Floris

46 Voir H. Flavier, « "Terres de sang" : une solidarité européenne sous tension », in M. Mezaguer, A. Millet-Devalle et N. Pigeon, *Union européenne et solidarité(s). Actes du congrès 2022 de l'Association française d'études européennes (AFEE)*, Bruxelles, Bruylant, à paraître en 2023.

47 Pour une recension de l'état de l'art, on renverra à l'introduction de l'ouvrage d'I. Braverman, N. Blomley, D. Delaney & A. Kedar, *The expanding spaces of law: a timely legal geography*, Stanford, Stanford University Press, 2014. Pour une approche méthodologique sur des cas concrets, cf. T. O'Donnell, D. F. Robinson & J. Gillespie, *Legal geography: perspectives and methods*, New York, Routledge, 2020.

48 P. Forest (dir.), *Géographie du droit - Épistémologie, développement et perspectives*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2009.

49 N. Belaidi et G. Koubi (dir.), « Géographie(s) et Droit(s) », *Développement durable et territoire*, vol. 6, n° 1, 2015 [<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10714>]. Pour une réflexion embryonnaire mais précurseuse, cf. J.-M. Perret, « Pour une géographie juridique », *Annales de Géographie*, t. 103, n° 579, 1994, p. 520 et suivantes [<https://doi.org/10.3406/geo.1994.13809>]. J.-M. Perret préférerait parler de « géographie juridique ». De même, plus récemment encore, cf. P.-H. Prélôt, F. Richard-Schott et S. Schott, *Le droit constitutionnel et la géographie*, Paris, IFJD / LGDJ, 2022.



de Witte s'est prononcé en faveur d'une géographie du droit dédiée à l'intégration européenne⁵⁰ qui conduit à se demander comment l'espace peut créer du droit et, inversement, comment le droit crée lui-même un espace⁵¹. Plus exactement, dans le domaine particulier du droit de l'UE, « space, time and law become intimately intermeshed to the point where causal effects become difficult to disentangle »⁵². L'Union européenne est en effet, selon F. de Witte, une expérience dans le temps et dans l'espace, une expérience presque sensorielle où le droit devient aussi une science du vécu.

Dans cette optique, que pourrait apporter la géographie du droit à l'étude du Pacte vert dans le contexte de la guerre en Ukraine ? Cette approche géographique du droit pourrait constituer une clef d'entrée à des travaux sur les nouvelles dépendances énergétiques générées par les effets combinés de la guerre et de la transition énergétique et climatique : en sortira-t-il une spécificité réglementaire pour l'Europe centrale et orientale ? La candidature officielle de l'Ukraine modifiera-t-elle les équilibres en termes de normes et de flux dans le domaine énergétique, qu'il s'agisse d'énergie fossile ou nucléaire ? Le principe de solidarité énergétique se verra-t-il transformé et/ou bénéficiera-t-il d'une acception particulière sur le flanc est de l'Europe ? La temporalité des réformes et de leur mise en œuvre se verra-t-elle altérée en raison de la guerre ou de l'accession de l'Ukraine à l'Union ? De même, les effets conjugués du coronavirus et de la guerre ont fait prendre conscience aux Européens que les impératifs du politique peuvent prendre le pas sur la rationalité économique. Cette prise de conscience est-elle le prélude à une transformation des rapports entre le marché et le politique où les seules règles de la régulation s'avèrent insuffisantes pour intégrer des données politiques liées à la souveraineté, voire à la confrontation des souverainetés ? Les choix géopolitiques, non économiquement rationnels, seront-ils la nouvelle grammaire des relations internationales du XXI^{ème} siècle ? Nous assistons à une reconfiguration de la géographie européenne qui ne sera pas sans incidence sur la géographie mondiale. La tectonique du politique, de l'économique et du géographique subit de profondes mutations dont il n'est guère aisé de prévoir l'issue. De ce point de vue, l'énergie apparaît comme un poste d'observation privilégié de ces grandes tendances et des turbulences à venir. Car derrière ce Pacte vert se matérialise notre capacité à penser un futur désirable dans un territoire européen pacifié, stable, dans des frontières internationalement reconues. Le contraste est saisissant face à une Russie dans l'incapacité de penser l'avenir, enfermée dans un passé qui ne passe pas et dans un présent incessant. Penser l'avenir en Europe et se préoccuper des générations futures, peut-être est-ce déjà là une victoire pour la construction européenne.

⁵⁰ F. de Witte, « Here be Dragons: Legal geography and EU law », *European Law Open*, Volume 1, mars 2022, p. 113 et suivantes [<https://doi.org/10.1017/elo.2021.2>]. Nous remercions Anastasia Iliopoulou-Penot de nous avoir chaudement recommandé la lecture de cet article.

⁵¹ *Ibid.*, p. 113-114.

⁵² *Ibid.*, p. 115. De même, voir I. Braverman, « Introduction », *op. cit.* p. 8 : « Such fragments of a socially segmented world - the where of law - are not simply the inert sites of law but are inextricably implicated in how law happens ».