

SUR LES TRACES DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT

Estelle BROSSET¹

1. Lorsque l'on réfléchit au principe de solidarité en droit de l'Union européenne, partir « sur ses traces » dans le domaine de l'environnement n'étonne guère.

Aucun étonnement d'abord car, ainsi que l'a annoncé la Commission dans son Pacte vert (ou GreenDeal), l'environnement constitue et constituera, dans les mois et années à venir, l'un des domaines essentiels de l'intervention de l'Union et de son droit, « son signe distinctif », pour reprendre l'expression de la Présidente de la Commission, Ursula Von der Leyen². Et, malgré quelques craintes tout début 2020, la crise du Covid-19 n'a pas modifié l'agenda. Qu'il en soit autrement aurait été pour le moins saugrenu tant les liens entre la crise environnementale et la pandémie sont tissés serrés³ et ce même si les conséquences de la pandémie sont bien différentes de celles attendues de l'érosion de la biodiversité ou du dérèglement du climat⁴.

Rien d'étonnant ensuite car lorsqu'on évoque l'enjeu de la protection de l'environnement, le principe de solidarité est d'emblée évoqué tout au moins si on le conçoit comme l'autre nom du principe d'interdépendance entre l'homme et la nature⁵. C'est en effet le constat d'une interdépendance (et donc d'une solidarité) entre l'homme et la nature qui fonde l'objectif d'une harmonie entre les deux⁶ et par

¹ Professeure en droit public, Chaire Jean Monnet, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

² Communiqué de presse IP/18/5542.

³ En effet dans les deux cas, il est question d'un phénomène d'ordre vital qui concerne l'humanité dans son ensemble, sans considération de frontière. Au-delà, de façon concrète, cette pandémie n'est pas sans lien avec la dégradation de l'environnement : c'est clairement la destruction de la biodiversité qui, conjugué à une hyperurbanisation, qui aboutit à répandre des maladies infectieuses plus largement ; par ailleurs, il semblerait que les effets de la contraction du coronavirus soient aggravés par la dégradation de l'environnement (y compris au plan climatique), plus précisément par la pollution de l'air.

⁴ « Le virus est brutal, il s'attaque aux humains, il est relativement égalitaire ; le changement climatique est une catastrophe au ralenti qui s'attaque d'abord aux non-humains et aux plus pauvres. L'épidémie est temporaire, quand les perturbations du climat sont quasi éternelles » : J.-B. FRESSOZ, *Libération*, 23 mars 2020.

⁵ Selon M. DELMAS-MARTY, cet « humanisme des interdépendances » qui reconnaît que « l'homme appartient à la nature » implique en effet de greffer au principe de solidarité entre humains (la solidarité sociale) « la solidarité au sein de l'écosystème (la solidarité écologique) » : M. DELMAS-MARTY, « Gouvernance – Quelle boussole pour un monde déboussolé ? », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, avril 2020, var. 3., p. 571 et s.

⁶ Par exemple, la Charte mondiale de la nature de 1982 énonce que « l'humanité fait partie de la nature et la vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont la source d'énergie et de matières nutritives. La civilisation a ses racines dans la nature, qui a modelé la culture humaine et influé sur toutes les œuvres artistiques et scientifiques, et c'est en vivant en harmonie avec la nature que l'homme a les meilleures possibilités de développer sa créativité, de se détendre et d'occuper ses loisirs ». Voir aussi le principe 1 de la Déclaration de Rio de 1992 qui énonce que « les êtres humains [...] ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

ricochet l'exigence de protection de l'environnement. D'ailleurs, ainsi conçue, la signification de la solidarité (parfois désignée sous le terme de solidarité écologique) se dote de caractères nouveaux par rapport à son sens classique⁷ : « la solidarité, envisagée dans ses rapports avec l'environnement, perd son sens de rapports de dépendance réciproque existant entre les membres d'un même groupe ou entre les parties à un contrat [...] pour reprendre son sens originel et quasi-biologique de dépendance entre l'espèce humaine et la Nature »⁸, dépendance, par nature universelle et par principe intergénérationnelle. Le principe de solidarité étant consubstantiel à l'objectif même de protection de l'environnement, il n'est pas étonnant de constater qu'il fonde le droit de l'environnement qui, en retour, lui donne corps. Rappelons que la solidarité est tout à la fois un donné et un construit : tout à la fois une « situation », mais également « un principe d'action »⁹. « L'organisation de systèmes de solidarité suppose généralement qu'existe au préalable une solidarité de fait, ressentie, éprouvée ; mais d'un autre côté, l'organisation de mécanismes de solidarité crée et renforce la solidarité comme appartenance »¹⁰. Le droit de l'environnement a ainsi pour fonction principale d'assurer la « distribution de la charge de protéger l'environnement » non seulement, *in fine*, dans le cadre de l'engagement de la responsabilité (solidaire), « mais aussi, plus en amont, en ce qui concerne l'internalisation des externalités (les dommages tolérés) ou encore la prévention du dommage »¹¹. Pour cela, et même si, paradoxalement, les références explicites, au principe de solidarité écologique¹² sont limitées, il a pu être d'ailleurs défini « comme un droit de la solidarité et de la réconciliation »¹³.

2. Toutefois, dès lors que l'on tente de suivre les traces de ce principe en droit de l'Union européenne de l'environnement, c'est d'abord un moment de désorientation qui se fait jour.

La désorientation tient d'abord à l'absence de mention explicite du principe de solidarité dans le traité parmi les principes devant fonder l'action de l'Union en cette matière. Les occasions ont été pourtant nombreuses depuis l'insertion d'une compétence au moment de l'Acte unique en matière d'environnement et ce d'autant plus que la liste des principes est substantielle. Toutefois, on n'en trouve pas trace, ni dans l'article 191 TFUE (qui renvoie à quatre principes, le principe de prévention, de précaution, de pollueur-payeur et de correction par priorité à la source, parmi lesquels il ne figure pas), ni dans l'article 37 de la Charte (qui vise le principe d'intégration et le principe de protection à un niveau élevée), ni dans l'article 3, paragraphe 3, TUE (qui fixe les objectifs de l'Union parmi lesquels figurent certains en matière de protection de l'environnement). Cette absence est d'autant

7 M.-C. BLAIS, *La Solidarité : histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, p. 328.

8 M. DEGUERGUE, « Solidarité et environnement », in M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses universitaires de Toulouse, 2009, p. 391.

9 M. BORGETTO, « La solidarité », in *Dictionnaire de la culture juridique*, D. ALLAND, S. RIALS (dir.), PUF, 2012, p. 1429.

10 S. BARBOU DES PLACES, « Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne : des affinités sélectives » in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 218.

11 J.E. VINALES, « La distribution de la charge de protéger l'environnement : expressions juridiques de la solidarité », in *Face à l'irresponsabilité : la dynamique de la solidarité* [en ligne]. Paris : Collège de France, 2018, <http://books.openedition.org/cdf/5191>.

12 M. LUCAS « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/4 (Volume 45), p. 715-732 ; A. ROUSSO, « Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit », *RJE* 3/2019, p. 481-498 ; A. MICHELOT, « Solidarité écologique ou l'avenir du droit de l'environnement », in D. MISONNE (coord.), *À quoi sert le droit de l'environnement ? Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société*, chap. 2, Bruylant, 2019, p. 21-39.

13 M. DEGUERGUE, « Solidarité et environnement », in M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses universitaires de Toulouse, 2009, p. 337.

plus visible que l'on trouve désormais, depuis le traité de Lisbonne, la solidarité évoquée à propos de la politique de l'Union en matière énergétique à l'article 194 TFUE¹⁴. Certes, cette évocation peut s'expliquer par la spécificité du secteur de l'énergie et les fortes différences qui existent entre les États membres (qui impliquent « de faire tenir ensemble »). Certes, cette évocation est, dans son libellé, bien loin d'être comparable à la consécration d'un principe « fondateur » : elle n'est évoquée que sous la forme d'une référence à « l'esprit » de solidarité, qui plus est uniquement « entre les États membres ». Mais, même ainsi prudemment libellée, l'incise ne s'est pas diffusée dans les articles le précédent, ceux relatifs à la politique de l'Union en matière d'environnement. Le silence de l'Union se remarque encore davantage lorsque l'on se place du point de vue de certains droits nationaux, tel le droit français qui en a explicitement reconnu l'existence et la portée¹⁵.

Certes, plusieurs des principes à respecter dans ce domaine paraissent « proches » du principe de solidarité. C'est d'abord le cas du principe d'intégration consacré par l'article 11 TFUE et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux. Ce principe qui impose que les exigences de la protection de l'environnement soient intégrées « dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et des actions de l'Union » repose « sur l'idée selon laquelle chaque politique sectorielle de développement économique doit tenir compte de la protection de l'environnement »¹⁶. Or, cette obligation de « tenir compte de » renvoie sans aucun doute à un impératif d'interdépendance, impératif qui définit aussi le principe de solidarité. On pense aussi au principe de développement durable visé en tant que tel dans l'article 37 de la Charte (et cité comme objectif dans l'article 11 TFUE). Si, à la différence du principe d'intégration, le principe de développement durable comporte une dimension substantielle plus marquée (il s'agit d'assurer un développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »¹⁷), la logique est semblable puisqu'un tel principe exige de concilier (et donc de faire tenir ensemble) le développement économique, la protection de la cohésion sociale et les exigences environnementales. Cependant, « les similitudes s'arrêtent ici »¹⁸. Ces deux principes imposent de considérer, solidairement, la protection de l'environnement et la promotion d'autres objectifs légitimes, mais il ne s'agit pas à

14 L'article 122 TFUE prévoit que le Conseil puisse « 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 dans le domaine de l'énergie ».

15 Voir la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*JORF* du 9 août) qui a inséré un nouveau principe de solidarité écologique dans l'article préliminaire du Code de l'environnement (Art. L. 110-1 II 6° C. env.) qui « appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ». A noter que le principe n'est pas entièrement nouveau (voir la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (*JORF* du 15 avril) qui utilise pour la première fois le terme de « solidarité écologique » (cette loi distingue le cœur du parc et une aire d'adhésion. Elle prévoit aussi qu'une charte du parc national est élaborée par l'établissement public du parc. Or, cette charte doit « définir un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants » (article L.331-3 du Code de l'environnement)). À noter également que le libellé est prudent, le principe de solidarité écologique s'appliquant par exemple uniquement aux décisions (publiques) ayant un effet notable sur l'environnement des territoires concernés et n'appelant qu'à une « prise en compte » des interactions des écosystèmes. D'ailleurs, la doctrine est restée plutôt « muette ou quasiment » sur ce principe (M. LUCAS, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/4 (Volume 45), p. 715-732).

16 M. LUCAS, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/4 (Volume 45), p. 715-732.

17 A. ASEVA, « Intergenerational climate justice », in S. BESSON and T. COTTIER (Eds.), *Intergenerational justice: Law, Ideas and Politics*, BRILL, Nijhoff Classics in International Law series, forthcoming in 2017, p. 5.

18 M. LUCAS, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/4 (Volume 45), p. 715-732.

proprement parler du principe de solidarité, mais simplement, de faire tenir ensemble, de relier. Par ailleurs, « le cœur du principe de solidarité écologique réside dans la prise en compte des interactions – ou plutôt des interdépendances – entre les écosystèmes, les êtres humains et les milieux naturels ou aménagés » ; au contraire, dans le cadre des principes du développement durable ou du principe d'intégration, « les besoins de l'être humain sont les seuls à devoir être pris en compte »¹⁹.

3. Une telle désorientation ne doit pourtant pas entamer la décision de « partir à la recherche ».

Il importe, avant ce départ, de trouver quelques balises (d'orientation). Elles sont identifiables rapidement. Et pour cause, si, en matière d'environnement, c'est d'abord à la solidarité entre l'homme et la nature (soit la solidarité dite écologique) que l'on pense, en droit de l'Union, le principe renvoie classiquement à deux « formats ». Il renvoie d'abord, sur un plan institutionnel (celui des relations entre États et entre États et l'Union) au principe de coopération loyale consacré à l'article 4 §3 du TUE. Il s'exprime aussi en tant que principe « axiologique »²⁰ de justice sociale par le biais de plusieurs droits fondamentaux (d'ailleurs désignés comme droits dits de solidarité) consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

Ainsi orientée, la recherche des traces du principe de solidarité dans le domaine de l'environnement est plus aisée, mais débouche sur un faible butin. Le principe de solidarité dans le domaine de l'environnement apparaît en effet sous ces formats déjà connus pour lesquels il n'apporte que des exemples supplémentaires d'application (I). En poursuivant un peu plus loin, on tombe toutefois sur quelques trouvailles, plus exactement sur un principe de solidarité exprimé sous d'autres formats, celui du principe de répartition de l'effort environnemental entre États et celui du principe de protection à un niveau élevée de l'environnement (II).

I. Un faible butin ou le principe de solidarité sous des formats connus

Les premières traces du principe de solidarité dans le domaine de l'environnement sont connues qu'il s'agisse de l'application (importante) en ce domaine du principe de coopération loyale (A) et de la consécration (faible) en ce domaine d'un droit de solidarité dans la Charte (B).

19 M. LUCAS, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/4 (Volume 45), p. 715-732.

20 M. DOUGAN et E. SPAVENTA, “‘Wish You Weren’t Here...’ New Models of Social Solidarity in the European Union”, in M. DOUGAN et E. SPAVENTA (dir.), *Social Welfare and EU Law*, Hart Publishing, 2005, p. 181-218. S. BARBOU DES PLACES, « Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne : des affinités sélectives », in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, Éléments constitutionnels et matériels*, précitée, p. 218-244.

A. L'application du principe de solidarité sous la forme du principe de coopération loyale

Le principe le plus proche du principe de solidarité tout au moins entendu dans sa dimension institutionnelle est, en droit de l'Union, clairement le principe de coopération loyale²¹. On rappellera que ce principe de coopération loyale, qui a toujours été un principe « identitaire de l'Union européenne »²², a acquis, avec le traité de Lisbonne, une ampleur toute particulière. Il figure dans les dispositions liminaires du traité, plus exactement dans l'article 4 TUE paragraphe 3 (et donc s'applique à tous les domaines d'action de l'Union) ; en outre, il y est explicité, sous un format large puisque loin de ne viser que les États, il prévoit que « l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ».

Or, ce principe de coopération loyale a joué et joue, cela est plutôt connu, dans le domaine de l'environnement un rôle essentiel et pas uniquement, sous une forme implicite²³ dans le cadre des nombreuses procédures en manquement. Dans ce domaine, la violation du principe, désormais de l'article 4, paragraphe 3, TUE a en effet souvent été portée devant le juge et a été reconnu d'ailleurs comme constitutif d'un fondement autonome d'obligations.

C'est principalement à propos de l'action extérieure de l'Union en matière d'environnement qu'il en a été ainsi ce qui est logique car, même si les discussions sont nombreuses sur la nature de la compétence externe de l'Union dans le domaine de l'environnement (qu'il s'agisse de savoir si l'adoption de règles communes internes a engendré, par exception à la compétence externe partagée, une compétence externe exclusive²⁴ ou si l'objectif de développement durable fait ou non « partie intégrante de la politique commerciale commune »²⁵), par principe, l'Union dispose en la matière d'une compétence partagée. Dès lors, la nécessité d'assurer une coopération étroite entre l'Union et ses États tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés est impérieuse. Et c'est alors que le principe de coopération loyale peut jouer un rôle. L'affaire *Mox*²⁶, bien connue, est évidemment tout à fait révélatrice de l'importance dudit principe car, dans cette affaire, la Cour a condamné l'Irlande en manquement pour violation de ce principe pour avoir engagé une procédure dans le cadre du régime de règlement des différends prévu par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer sans avoir ni informé ni consulté au préalable les institutions communautaires compétentes, en particulier la Commission. Mais d'autres affaires peuvent attester de l'importance de ce principe, notamment l'affaire *Commission c/ Suède*²⁷.

21 M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in *Solidarité(s) : Perspectives juridiques* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009.

22 E. NEFRAMI, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *RMCUE*, mars 2012, p. 197-203.

23 En effet, « toute violation du droit de l'Union, [...] porte également atteinte au principe de la coopération loyale entre l'Union et ses États membres en règle générale » mais « l'article 4, paragraphe 3, TUE reste en arrière-plan d'une telle violation spécifique et ne produit pas d'effets juridiques propres. Pour cette raison, dans de nombreux cas, [...] la Cour s'abstient expressément d'analyser ce principe dans le contexte de procédures d'infraction relatives à la non-transposition de directives dès lors qu'elle a constaté le manquement à cet égard, dans la mesure où elle estime qu'il serait "sans intérêt" de procéder ainsi ». Conclusions de l'Avocat général Szpunar présentées le 9 janvier 2019, Affaire C620/16, Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne.

24 CJUE, 26 novembre 2014, *Green Network SpA contre Autorità per l'energia elettrica e il gas*, Affaire C-66/13, ECLI:EU:C:2014:2399.

25 CJUE, Avis 2/15 relatif à l'Accord de Singapour, 16 mai 2017, p. 147.

26 CJCE, 30 mai 2006, *Commission des Communautés européennes contre Irlande*, Affaire C-459/03, Rec. I-04635.

27 CJUE, 20 avril 2010, *Commission européenne contre Royaume de Suède*, Affaire C-246/07, Rec. I-03317.

Dans cette affaire relative également à la gestion d'un accord mixte, la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Suède a été condamnée pour manquement à l'obligation découlant de l'article 4 § 3 TUE, pour s'être dissociée en exprimant une position unilatérale (en faveur de l'ajout d'une substance, le sulfonate de perfluorooctane, à l'annexe A de la convention) et ce, en violation de la stratégie communautaire (consistant à ne pas prendre de position individuelle en attendant l'élaboration d'une position commune). Ainsi, on le voit, le domaine de l'environnement a donné l'occasion à la Cour de consacrer une obligation autonome de coopération pour l'Union et les États membres pendant tout le « cycle de vie » d'un accord international²⁸.

Observons que le principe a également fait l'objet d'applications dans l'exercice au plan interne de la compétence de l'Union dans le domaine de l'environnement avec, le cadre de ce qui est intéressant, une confirmation par la Cour que les obligations qui incombent aux États membres en vertu du principe de coopération loyale valent également pour les institutions de l'Union²⁹.

B. La consécration du principe de solidarité sous la forme d'un « droit » de solidarité

Le principe de solidarité prend également dans l'Union une forme qui dépasse les relations entre États et Union et prend en considération l'individu : celle des droits fondamentaux, en particulier ceux qui sont expressément classés sous le titre « solidarité » de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union. Or, dans ce titre, figure précisément un article 37 intitulé « protection de l'environnement », même si l'on sait qu'un tel article « faillit ne pas figurer du tout dans la Charte »³⁰. L'article énonce qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

28 Y. KASPIAROVICH, N. LEVRAT, « Le droit international public met-il le fédéralisme coopératif hors-jeu ? Réflexions autour des “accords mixtes” de l'UE », *Portada*, Volume 18 : 2018 en ligne

29 Voir récemment CJUE, 8 octobre 2020, *Union des industries de la protection des plantes contre Premier ministre e.a*, Affaire C-514/19, ECLI: ECLI:EU:C:2020:803. Le Gouvernement français avait communiqué un projet du décret à la Commission visant à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits. Ici la Cour a considéré qu'il incombe à la Commission de demander un État s'il y avait lieu de considérer qu'une communication d'une mesure au titre d'un texte (la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information) pouvait valoir communication au titre d'un autre texte (le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques). Le respect des conditions de forme requises ne peut s'étendre qu'à ce qui est nécessaire à une coopération effective. En revanche, l'adoption d'un acte législatif dans le respect des dispositions pertinentes du traité, malgré l'opposition d'une minorité d'États membres, ne constitue pas une violation de l'obligation de coopération loyale incombant au Parlement et au Conseil (CJUE, 13 mars 2019, *République de Pologne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194).

30 D. MISONNE et N. DE SADELEER, « Article 37-protection de l'environnement », in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 2^e éd., Bruylant : Bruxelles (2019), p.796. E. MORGERA and M. DURAN, « Article 37: Environmental Protection », in S. Peers *et al* (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Hart/Nomos 2014) 983, 1003; D. MISONNE and N. DE SADELEER, « Article 37 – Protection de l'environnement », in F. PICOD and S. VAN DROOGHENBROECK (eds), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (1st ed., Larcier 2018) 921; E. SCOTFORD, « Environmental Rights and Principles: Investigating Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights », in S. BOGOJEVIC and R. RAYFUSE (n 33) 133 ; A. SIKORA, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law* (*Europa Law* 2020).

Une telle consécration est, cela est bien connu, faible. Outre le fait qu'il ne s'agit là que de principes³¹, même si parfois la Cour, elle-même, semble se laisser séduire par le vocable de « droits »³², ceux-ci ne sont pas nouveaux, mais redondants, figurant dans d'autres dispositions du traité, l'article 191 TFUE (pour le principe de protection à un niveau élevé) et l'article 11 du TFUE (pour le principe d'intégration)³³. La conséquence est que l'article n'a, pour l'heure, joué aucun effet « en propre » sur le plan contentieux, la Cour considérant par exemple que lorsqu'aucun élément n'affecte la validité d'une mesure (communautaire ou nationale) au regard de l'article 191 TFUE ou de l'article 11 TFUE, alors on devait également admettre la validité au regard de l'article 37 de la Charte³⁴. S'y ajoute le fait que ce que ces principes impliquent demeure pour l'heure limité. C'est le cas du principe de protection à un niveau élevé de l'environnement. Il faut dire que depuis ses arrêts *Safety Hi-Tech*³⁵ et *Bettati*³⁶, la Cour a considéré que le respect d'un tel principe ne requiert pas – le libellé n'indiquant qu'un niveau de protection « élevé » – que le niveau de protection soit techniquement le plus élevé possible. Elle a, de ce fait, pu considérer que la possibilité, dans le cadre de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement³⁷ de ne pas soumettre les plans et les programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local à une évaluation environnementale sauf lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables (sur l'environnement) était conforme avec ce principe³⁸.

31 L'article 51 de la Charte enjoint en effet l'Union et ses États d'« observe[r] les principes » et de « respecte[r] les droits ». L'article 52, paragraphe 5 prévoit que « [le]s dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives » et ajoute que « leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes ». Les explications additionnelles à cet article 52 § 5 confirment que l'article 37 contient « un principe ». Par ailleurs le libellé de l'article 37 n'emploie nulle part le mot « droit » même dans son intitulé.

32 Lorsqu'elle dit : « à cet égard, il y a lieu de relever que l'article 52, paragraphe 2, de la Charte dispose que les droits reconnus par celle-ci qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et les limites définies par ceux-ci. Tel est le cas de l'article 37 de la Charte » (CJUE, 21 décembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.*, Affaire C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, pt 130). Voir plusieurs années avant, Tribunal, 26 septembre 2014, *Romonta GmbH contre Commission européenne*, Affaire T-614/13, ECLI: ECLI:EU:T:2014:835, pts 76 et 77 : « [...] en arrêtant des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée de quotas à titre gratuit [...], la Commission devait mettre en balance, d'une part, les droits fondamentaux des exploitants d'installations soumis au système d'échange de quotas d'émission et, d'autre part, la protection de l'environnement, prévue à l'article 37 de la charte des droits fondamentaux. Lorsque plusieurs droits et libertés fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union sont en cause, l'appréciation de l'éventuel caractère disproportionné d'une disposition du droit de l'Union doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection de ces différents droits et libertés et d'un juste équilibre entre eux ».

33 Les explications le confirment d'ailleurs : « le principe contenu dans cet article a été fondé sur les articles 2, 6 et 174 du traité CE, qui sont désormais remplacés par l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et les articles 11 et 191, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il s'inspire également des dispositions de certaines constitutions nationales ».

34 CJUE, 21 décembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.*, Affaire C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, pts 62 et 63.

35 CJCE, 14 juillet 1998, *Safety Hi-Tech*, aff. C284/95, EU:C:1998:352, pt 49.

36 CJCE, 14 juillet 1998, *Bettati*, aff. C341/95, EU:C:1998:353, pt 47.

37 JO 2001, L 197, p. 30.

38 CJUE, 21 décembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.*, Affaire C-444/15, ECLI: ECLI:EU:C:2016:978. Voir l'explication de l'Avocat général : « le principe du niveau élevé de protection figurant à l'article 191, paragraphe 2, TFUE est donc manifestement méconnu lorsqu'il n'existe aucun intérêt légitime qui s'opposerait à un niveau de protection plus élevé ; "s'opposer" inclut en l'occurrence, conformément au principe général de proportionnalité applicable en droit de l'Union, le cas dans lequel le poids de tels intérêts serait sans aucune proportion avec l'éventuelle amélioration du niveau de protection » (Conclusions de l'Avocat général, M^{me} Juliane Kokott présentées le 8 septembre 2016, Affaire C444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.*, pt 33).

II. Quelques trouvailles ou le principe de solidarité sous des formats nouveaux

Si l'on poursuit toutefois la recherche, on voit apparaître, dans le domaine de l'environnement, des développements qui renouvellent la réflexion car ils révèlent que le principe peut revêtir des nouveaux formats, qu'il s'agisse de l'insertion d'un principe de répartition de l'effort (ou partage du fardeau) en matière environnementale (A) ou de la valorisation du principe de protection à un niveau élevé de l'environnement (B).

A. L'insertion d'un principe de répartition des efforts dans le domaine de l'environnement entre États

Via l'environnement, la solidarité a en effet acquis une forme qui n'est pas spécifique au domaine de l'environnement³⁹, mais qui y est clairement développée, celle de répartition des efforts entre États (ou partage du fardeau). On le sait, le traité, en matière d'environnement, fait, depuis toujours, une place à la prise en compte de la diversité des situations nationales comme régionales. En particulier, l'article 191, paragraphe 3, TFUE prévoit que, dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, l'Union tient compte des données scientifiques et techniques disponibles, des conditions de l'environnement dans les diverses régions de l'Union, des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action ainsi que du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions. L'article 193 TFUE permet par ailleurs aux États, y compris lorsque des mesures ont été prises par l'Union, de prendre (ou de maintenir des mesures des protections renforcées, à condition de les notifier à la Commission. Toutefois, ici, comme souvent (on pense aux différents *opting out* insérés dans le traité ; on pense également aux « coopérations renforcées »⁴⁰), il s'agit de réserver aux États la possibilité de déroger à la règle générale. Le principe de répartition de l'effort, ou partage du fardeau est différent : il s'agit de prévoir, d'emblée et au niveau de l'Union, une différenciation pour prendre en compte les situations différentes entre les États membres et réduire ou tempérer les difficultés dérivant de l'application du droit de l'Union. Dans ces deux cas, certes, il y a là des mécanismes de différenciation⁴¹. Mais, jusque-là, il était question de flexibilité⁴², désormais, c'est la solidarité ou l'équité qui est recherchée.

Un tel principe a été clairement développé dans le cadre de la politique de l'Union en matière de changement climatique⁴³. Il faut dire que, entre les États membres, les contextes économiques comme les options énergétiques sont très différents. Or, ces différences, qui se sont d'ailleurs accrues de façon importante avec les élargissements qui ont eu lieu concomitamment à la construction d'une

39 Conformément à l'article 67, paragraphe 2, TFUE, l'Union développe une politique commune en matière d'asile qui est fondée sur la solidarité entre les États membres. L'article 80 TFUE indique que la politique d'asile de l'Union est régie par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres.

40 E. BROSSET et R. MEHDI, De quoi le droit de l'Union est-il le nom ? À propos du droit de l'Union entendu comme le droit commun des États membres, in B. BONNET, *Traité des rapports entre ordres juridiques*, LGDJ, 2016, p. 669-695.

41 CH. GUILLARD, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 619 p.

42 S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2007, 878 p.

43 M. PEETERS et N. ATHANASIADOU, The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? *RECIEL*, special issue article, July 2020.

politique climatique pour l'Union⁴⁴, se sont traduites par des difficultés à parvenir à un accord⁴⁵ et donc la nécessité de prévoir, d'emblée⁴⁶, un tel principe. Il faut dire qu'au plan international, une telle logique avait été aussi retenue⁴⁷. Visible d'une certaine manière dans la directive marché carbone⁴⁸, l'usage du principe est surtout manifeste dans les textes adoptés pour les secteurs laissés en dehors du marché⁴⁹. Le constat initial est le suivant : les États membres n'ont pas tous la même capacité à prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et donc l'exigence d'équité implique que les États membres à revenu élevé aient à atteindre des objectifs plus ambitieux que les États membres à faible revenu. Pour cette raison, il faut, nous dit la première décision, procéder « à la répartition de l'effort »⁵⁰ ce qui implique de prévoir que les objectifs que chaque État membre doit atteindre varient selon le produit intérieur brut (PIB) par habitant de chacun. La même méthodologie a été maintenue dans le règlement de 2018⁵¹ pour atteindre le nouvel objectif de réduction pour ces secteurs de 30 % des émissions (d'ici à 2030 et par rapport aux niveaux de 2005). Les objectifs sont à nouveau déterminés en fonction du PIB (avec un ajustement relatif)⁵² de chaque État et varient dès lors de façon importante, allant d'un effort de réduction de 40 % – demandé au Luxembourg et à la Suède – à un effort de stabilisation des rejets de la part de la Bulgarie, pays le plus pauvre de l'Union.

44 Par exemple, dans les nouveaux États membres, comme en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, la production énergétique provient presque exclusivement du charbon, principale source énergétique d'émissions de CO₂.

45 En 2009, lors de l'adoption du paquet énergie-climat, le législateur européen s'est heurté à l'opposition de certains États dont l'Italie et la Pologne qui craignaient les effets que pourraient avoir certaines mesures climatiques sur des secteurs industriels déjà frappés par la crise.

46 Dans le cadre de la mise en application du protocole de Kyoto, la Communauté avait déjà déterminé l'engagement chiffré de chacun des 15 États membres de l'époque et une différence entre chaque État avait été calculée sur la base de plusieurs facteurs, dont les perspectives de croissance économique, le bouquet énergétique et la structure industrielle. Elle était significative : d'une réduction de 28 % pour le Luxembourg à une augmentation possible de 27 % pour le Portugal.

47 C'est dans le Protocole de Koto que cette logique de traitement différencié avait été retenue. En application (Décision de la Commission du 14 décembre 2006 établissant les quantités respectives d'émissions attribuées à la Communauté européenne et à chacun de ses États membres relevant du protocole de Kyoto conformément à la décision 2002/358/CE [notifiée sous le numéro C(2006) 6468] *JOL 358 du 16.12.2006*, p. 87-89), les quinze pays de l'Union européenne d'alors s'étaient réparti un objectif commun de réduction de 8 % de leurs émissions. Notons que la logique a été maintenue dans l'Accord de Paris, et même poussée à l'extrême par le biais des contributions nationales qui représentent une auto-différenciation. La contribution doit correspondre pour chaque Partie « à son niveau d'ambition le plus élevé possible », mais « compte tenu de ses responsabilités communes, mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents » (art. 4 § 3). L'objectif est clairement différencié entre les pays du Nord et ceux du Sud. Il est prévu ainsi que : « Les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Les pays en développement parties devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux contextes nationaux différents » (art. 4 § 4).

48 Par exemple dans le cadre de la troisième phase et du remplacement, graduel, de l'allocation gratuite des quotas par leur mise aux enchères, une répartition entre les États-membres est effectuée en fonction de leur part d'émissions et de leur niveau économique : 88 % en fonction de leur part d'émissions vérifiées des installations du SEQUE-EU en 2005 ou de la moyenne de la période 2005/2007 ; 10 % aux États membres les moins riches de façon à leur octroyer une source supplémentaire de revenus pour abonder l'investissement dans la réduction de l'intensité carbone et dans l'adaptation au changement climatique ; 2 % en un « bonus Kyoto », attribué aux neuf États membres qui, en 2005, avaient réduit leurs émissions d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de l'année ou période de référence.

49 Ces secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'échanges de quotas d'émissions, marché du carbone européen représentent plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE : les transports, la construction, l'agriculture, la production d'énergie, la gestion des déchets.

50 Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *JOL 140 du 5.6.2009*, p. 136-148.

51 Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013, *JOL 156 du 19.6.2018*, p. 26-42 : considérant 2 : La méthode de fixation des objectifs de réduction nationaux pour les secteurs ne relevant pas du SEQUE, laquelle comporte tous les éléments prévus dans la décision no 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil devrait continuer de s'appliquer jusqu'en 2030. Les objectifs qui en résultent pour 2030 s'échelonnent entre 0 % et -40 % par rapport aux niveaux de 2005. Voir Commission Implementing Decision (EU) 2020/2126 of 16 December 2020 on setting out the annual emission allocations of the Member States for the period from 2021 to 2030 pursuant to Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council, *JOL 426 du 17.12.2020*, p. 58-64.

52 Proposition de Règlement du Parlement et du Conseil relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 (COM/2016/0482 final), considérant 2. « Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions des émissions et tous les États membres devraient participer à cet effort, en conciliant équité et solidarité, et les objectifs nationaux au sein du groupe des États membres dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'Union devrait faire l'objet d'un ajustement relatif, afin de refléter le rapport coût-efficacité d'une manière équitable et équilibrée ».

On notera que ce principe devrait se retrouver dans le cadre futur en matière de climat dans lequel d'ailleurs, et cela est nouveau, il est rattaché explicitement au principe de solidarité. Dans la proposition de loi climat⁵³, il est en effet suggéré que, pour atteindre l'objectif de neutralité climatique, les institutions de l'Union et les États membres prennent les mesures nécessaires « en tenant compte de la nécessité de promouvoir tant l'équité et la solidarité entre les États membres »⁵⁴. En conséquence, pour définir la trajectoire en vue de parvenir à la neutralité climatique en 2050, la Commission devra prendre en considération plusieurs éléments, dont « l'équité et la solidarité entre les États membres et au sein de ceux-ci »⁵⁵. Il est d'ailleurs envisagé de compléter la répartition de l'effort au niveau des objectifs par la mise en place d'un soutien financier aux régions et secteurs les plus touchés⁵⁶ afin d'« assurer une transition qui soit efficace au regard des coûts, juste ainsi que socialement équilibrée et équitable, en tenant compte des différentes situations nationales pour ce qui concerne le point de départ »⁵⁷. Pourtant, ce principe de répartition de l'effort ne semble, pour l'heure, pas suffire à réunir l'accord de tous les États autour de l'objectif de neutralité carbonique. Réunis en Conseil européen à Bruxelles le 12 décembre 2020, les chefs d'États et de gouvernements ont en effet admis un tel objectif, mais sans obtenir le consensus, la Pologne⁵⁸, qui, « à ce stade », a indiqué ne pas être dans la capacité de s'engager à mettre en œuvre cet objectif en ce qui la concerne...

On remarquera que les développements ne sont ni limités au climat, ni limités au plan législatif. On en veut pour preuve quelques affaires portées devant le juge de l'Union dans le domaine de la pollution atmosphérique et de l'approvisionnement énergétique dans lesquelles les principes d'équité et de solidarité sont clairement discutés. La République de Pologne avait demandé à la Cour, à titre principal, d'annuler la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil, du 14 décembre 2016, concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques⁵⁹ au motif d'une violation de ce principe d'égalité des États devant les traités (prévu à l'article 4 § 2 TUE et rappelé, sous un autre format, dans l'article 191 § 3 TFUE). Selon elle les engagements nationaux de réduction des émissions prévus par la directive avaient été fixés sans tenir compte de la situation économique et sociale, de l'avancée technologique et des coûts de la mise en œuvre de ces engagements dans les différents États membres et régions de l'Union (et plus exactement sans tenir compte du coût de la mise en œuvre de la directive considérablement plus élevé en Pologne que dans d'autres États membres). La Cour a tranché⁶⁰ ici en défaveur du raisonnement polonais en soulignant que le législateur de l'Union n'était pas tenu, au titre de ce principe, de prendre en considération la situation particulière d'un État membre lorsque l'acte de l'Union concerné a des

53 Proposition de Règlement du Parlement et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM/2020/80 final.

54 Article 2-2 de la proposition.

55 Article 3-3 e) de la proposition.

56 Voir le « Mécanisme pour une transition juste », mentionné dans le Pacte vert et doté de 100 milliards d'euros.

57 Pt 13 des conclusions du Conseil européen du 10 et 11 décembre 2020 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020/>

58 En juin, quatre États s'étaient opposés à cet objectif : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et l'Estonie. Grâce à la mention selon laquelle sera respecté « le droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique » (tout en soulignant que certains ont recours à « l'énergie nucléaire »), l'opposition de trois des quatre États a été levée.

59 JO 2016, L 344, p. 1.

60 CJUE, 13 mars 2019, *République de Pologne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-128/17, ECLI: ECLI:EU:C:2019:194.

conséquences dans tous les États membres⁶¹. Elle pourrait peut-être conclure de façon différente dans une affaire portée là encore par la Pologne mais, dans le domaine de l'approvisionnement énergétique (les modalités d'exploitation du gazoduc OPAL) et sur la base d'un autre principe, le principe de solidarité énergétique de l'article 194 TFUE. Et pour cause, le Tribunal a considéré que la Commission avait violé un tel principe. Selon lui, si le principe « ne signifie [...] pas que la politique de l'Union en matière d'énergie ne doive en aucun cas avoir d'incidences négatives pour les intérêts particuliers d'un État membre en matière d'énergie », il impose toutefois que « les institutions de l'Union et les États membres sont tenus de tenir compte, dans le cadre de la mise en œuvre de ladite politique, des intérêts tant de l'Union que des différents États membres et de mettre en balance ces intérêts en cas de conflits »⁶² ce qui n'a pas été le cas (car la Commission aurait négligé d'examiner l'incidence de la décision, pourtant significative, sur le marché polonais du gaz et sur les marchés d'autres États d'Europe centrale et orientale). Certes, un pourvoi a été formé, mais l'Avocat général⁶³ vient de rendre ses conclusions et elles vont dans le même sens que le Tribunal...

B. La valorisation du principe de protection à un niveau élevé de l'environnement

L'autre format du principe de solidarité est celui du principe de protection à un niveau élevé de l'environnement. Certes, ces deux principes paraissent pour le moins éloignés, mais au final, il n'est pas impossible que le principe de protection à un niveau élevé de l'environnement permette de « vivifier » un droit de solidarité, celui énoncé à l'article 37 de la Charte. Et pour cause, ce principe, pour l'heure sous la plume d'Avocats généraux, fait l'objet de tentatives de valorisation en vue de lui conférer une « signification particulière » (l'expression vient d'ailleurs de l'une d'entre eux⁶⁴). Dans plusieurs conclusions, on peut lire que ce principe, principalement à destination des institutions de l'Union, devrait être considéré également comme un principe général et donc « un outil d'interprétation du droit dérivé »⁶⁵ y compris à l'endroit des États (y compris lorsqu'ils font usage de leur possibilité de dérogation⁶⁶). On peut également lire que ce principe devrait revêtir un « poids » particulier si bien que les mesures de nature à compromettre son application effective devaient être considérées comme « comparables à une ingérence grave dans les droits fondamentaux » justifiant un contrôle strict de la Cour⁶⁷.

61 Pt 139.

62 Trib., 10 septembre 2019, *Pologne c/ Commission*, aff. T-883/16, pt 77.

63 Conclusions de l'Avocat général M. Manuel Campos Sanchez-Bordona présentées le 18 mars 2021, Affaire C848/19 P, République fédérale d'Allemagne contre République de Pologne et Commission européenne.

64 Conclusions de l'Avocat général, M^{me} Juliane Kokott présentées le 8 septembre 2016, Affaire C444/15 Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a., pts 32 à 34.

65 Conclusions de l'Avocat général, M^{me} Eleanor Sharpston présentées le 26 juillet 2017, Affaire C557/15, Commission européenne contre République de Malte ; voir aussi Conclusions de l'Avocat général M^{me} E. Sharpston, présentées le 12 octobre 2017, *Protect Natur*, Affaire C-664/15, pt 68.

66 Dans le cadre de la présente procédure en manquement, la Commission soutient que la législation maltaise, qui autorise la capture d'individus vivants de sept espèces de fringillidés sauvages contrevient à la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7, ci-après la « directive "oiseaux" »).

67 Conclusions de l'Avocat général, M^{me} Juliane Kokott présentées le 28 février 2019, Affaire C723/17, Lies Craeynest : pt 53 : « Les règles sur la qualité de l'air ambiant sont donc la concrétisation des obligations de protection qui pèsent sur l'Union, découlant du droit fondamental à la vie consacré à l'article 2, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux et du niveau élevé de protection qu'exige l'article 3, paragraphe 3, TUE, l'article 37 de ladite Charte et l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Les mesures de nature à compromettre l'application effective de la

Pour retenir une telle signification particulière, les arguments avancés sont les suivants et ils sont convaincants. Il est d'abord rappelé que le principe bénéficie d'un ancrage multiple dans l'article 37 de la Charte mais aussi, depuis le traité de Lisbonne, dans l'article 3, paragraphe 3, TUE et à l'article 11 TUE (le principe étant également un objectif de l'Union⁶⁸). Or, une telle répétition n'est pas à envisager comme une simple redondance mais comme l'expression d'une volonté, celle d'attribuer au principe un statut particulier. Il est également avancé que la signification même de ce principe, parce que précisément il n'est pas défini par le traité, permet encore des marges d'interprétation. Dans certaines conclusions d'Avocat général, on a pu lire qu'« un niveau de protection ne saurait, en tout état de cause, être élevé si l'on peut atteindre, sans difficulté aucune, un niveau encore plus élevé [...] à des coûts raisonnables et quand aucun intérêt légitime ne s'y oppose », « “s'opposer” incluant en l'occurrence, conformément au principe général de proportionnalité applicable en droit de l'Union, le cas dans lequel le poids de tels intérêts serait sans aucune proportion avec l'éventuelle amélioration du niveau de protection »⁶⁹. On voit ici ainsi proposée une conception resserrée du principe à propos duquel il n'est pas simplement rappelé ce qu'il ne peut pas imposer (le niveau le plus élevé dans l'absolu), mais *a contrario*, ce qu'il doit imposer (le niveau le plus élevé au regard des autres intérêts légitimes).

Ce faisant, le dessein de l'entreprise est clair : il s'agit par la valorisation d'un tel principe d'activer les potentialités de l'article 37 et donc d'un droit dit de solidarité. On remarquera à ce propos que d'autres voies d'activation existent, non pas uniquement celle de la valorisation des principes cités dans l'article, mais celle de l'articulation avec d'autres obligations. Combiné à certaines obligations précises de droit dérivé, l'article 37 peut sans aucun doute servir à faire émerger des véritables droits dans des domaines particuliers (« *one flower in the bouquet* »), ce qui est déjà le cas dans le domaine de qualité de l'air⁷⁰. Par ailleurs, combiné à l'article 7 de la Charte sur le droit au respect de la vie privée et familiale (et en correspondance avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme), il pourrait asseoir la reconnaissance d'un droit général à la protection de l'environnement⁷¹.

Qu'il s'agisse de partager de façon juste et équitable le fardeau ou d'admettre, au plan environnement (et donc social) de véritables droits « à », on pressent bien qu'il y a là de quoi stimuler une réflexion renouvelée sur le principe de solidarité en droit de l'Union.

directive 2008/50 sont donc, de par le poids de celle-ci, tout à fait comparables à une ingérence grave dans les droits fondamentaux, telle que celle qui a justifié que la Cour soumette les règles relatives au stockage des données de connexion à un contrôle strict ».

68 Conclusions de l'Avocat général M. Y. Bot, présentées le 8 mai 2013. Industrie du bois de Vielsalm & C^{ie} (IBV) SA contre Région wallonne. Affaire C195/12, pt 82.

69 Conclusions de l'Avocat général, M^{me} Juliane Kokott présentées le 8 septembre 2016, Affaire C444/15, Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.

70 D. MISONNE, The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, may 2020, <https://doi.org/10.1111/reel.12336>.

71 Voir les Conclusions de l'Avocat général, Mr Pedro Cruz Villalon présentées le 17 février 2011, Affaire C120/10, European Air Transport SA dans lesquelles il lie l'article 7 de la charte et l'article 37 pour évoquer « un droit à la protection de l'environnement » qui ne « surgit en outre pas du néant, mais répond à un processus récent de reconnaissance constitutionnelle de la protection de l'environnement, auquel ont participé les traditions constitutionnelles des États membres ».