



HAL
open science

A la recherche de l'effectivité de l'approche One Health en droit de l'environnement

Eve Truilhe

► **To cite this version:**

Eve Truilhe. A la recherche de l'effectivité de l'approche One Health en droit de l'environnement. UMR DICE. One Health en droit international et européen, 2024, 2681-8302. <halshs-05003497>

HAL Id: halshs-05003497

<https://shs.hal.science/halshs-05003497v1>

Submitted on 24 Mar 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Eve Truilhé

Directrice de recherche au CNRS

Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France

A la demande des organisateurs du workshop organisé en novembre 2023, nous nous sommes lancés à la recherche des effets de l'approche « One Health » sur le droit de l'environnement. Le droit de l'Union européenne semblait constituer le cadre idéal de cet exercice : si de tels effets existaient, c'est à cette échelle que l'on devait pouvoir les observer. Nous nous devons de faire état de l'*a priori* négatif avec lequel nous nous lançons dans cette quête. Nous n'avions jusque-là eu que bien peu d'occasion d'éprouver la réalité de cette approche émergente sur notre objet d'étude et il semblait peu probable de la découvrir au terme d'une recherche spécifique. Partant du constat de l'interdépendance de la santé humaine, de la santé animale et de l'environnement et visant à équilibrer et optimiser durablement cette santé à la fois triple et unique¹ (note : E. Gennet), l'approche One health ne semble avoir d'intérêt que parce qu'elle se veut opérationnelle. Nous avons donc essayé de trouver, au sein du corpus juridique visant à protéger l'environnement à l'échelle européenne, des « preuves de concept »². Pour rendre compte schématiquement des résultats de cette recherche ciblée, nous dirions que l'approche ne semble pas, pour l'heure, pouvoir remplir le rôle de *rose des vents* qu'on veut lui faire jouer pour le droit de l'environnement. Tout juste peut-elle être vue comme une sorte de *mantra*, à mi-chemin entre l'instrument de pensée et la formule sacrée. En développant pour les besoins du présent article, nous pouvons affirmer que la recherche menée débouche sur une certitude et sur une série de doutes. Une certitude pour commencer : des liens évidents unissent santé humaine, animale et environnementale. Intimes, multiples, complexes, ils préexistent à l'émergence de l'approche One health et fondent l'existence même du droit de l'environnement (I). De nombreux doutes entourent en revanche les liens supposés unir l'approche One Health et le droit de l'environnement. Les effets que l'approche

¹ L'approche « Une seule santé » est définie par les institutions de l'UE comme une « approche multisectorielle qui reconnaît que la santé humaine est liée à la santé animale et à l'environnement, et que les mesures de lutte contre les menaces sanitaires doivent tenir compte de ces trois dimensions ». Règlement 2021/522 du 24 mars 2021 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme «L'UE pour la santé») pour la période 2021-2027, et abrogeant le règlement (UE) n°282/2014, *JOUE*, L 107 du 26.3.2021, p. 1-29 Article 2(5).

² Les approches *One Health* pour faire face aux émergences : un nécessaire dialogue État-sciences-sociétés, *Natures Sciences Sociétés*, 2022, 30, 1, 72-81.

produit sur les dispositions formant ce corpus juridique à l'échelle européenne sont très limités et nous paraissent, pour l'heure, purement hypothétiques (II).

I – Des liens évidents

Le poids des interactions entre santé humaine, animale et environnementale se situe au fondement du développement du droit de l'environnement au sein de l'ensemble des ordres juridiques (A). Ces liens ont même pu constituer un facteur de l'évolution récente de ce corpus normatif à l'échelle de l'Union (B).

A – La santé humaine au fondement du droit de l'environnement

Les objectifs sanitaires originels des règles environnementales sont manifestes. Ils trouvent un prolongement sur le plan méthodologique, droit de l'environnement et droit de la santé étant liés par des raisonnements et principes communs.

1. Les objectifs sanitaires originels des règles environnementales

Nul n'est besoin de rappeler que c'est au regard de préoccupations sanitaires que les premières législations environnementales ont vu le jour ; le droit des pollutions et des nuisances se présentant ainsi comme la forme primaire du droit de l'environnement. Il s'agissait de réduire -parfois simplement d'éloigner- les sources d'émissions polluantes au regard des risques qu'elles faisaient peser sur la santé des personnes. Largement dominé par ces considérations sanitaires, le droit de l'environnement a, au sein de tous les ordres juridiques, longtemps été un droit entièrement anthropocentré. Le droit de l'Union n'échappe pas à constat. L'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fonde la politique environnementale de cette dernière, énonce clairement la protection de la santé des personnes comme l'un des objectifs de celle-ci, aux côtés de la préservation, de la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et de la lutte contre le changement climatique. Même si les institutions européennes s'attachant progressivement à protéger l'environnement *per se*, les préoccupations sanitaires n'en sont pas pour autant absentes des législations environnementales, loin s'en faut. Les soubassements sanitaires des règles environnementales européennes demeurent centraux. Certains pans du droit européen de l'environnement sont certes marqués plus que d'autre du sceau de ces derniers : les règles relatives à la qualité de l'air en particulier, celles relative à l'eau, l'ensemble normatif applicable en matière de déchets poursuivent clairement un objectif de santé publique davantage que de protection de la nature. La démonstration de cette affirmation est inutile, illustrons-là simplement en citant

le deuxième considérant de la directive de 2008 relative à la qualité de l'air³ : « afin de protéger la santé humaine et l'environnement dans son ensemble, il est particulièrement important de lutter contre les émissions de polluants à la source, ainsi que de définir et de mettre en œuvre les mesures de réduction les plus efficaces aux niveaux local, national et communautaire. Il convient dès lors d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs, et de définir des objectifs appropriés en matière de qualité de l'air ambiant en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé ». L'article 1^{er} de la directive intitulé « Objet », énonce, quant à lui à son point 1 que la directive établit des mesures visant « à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ». Et la jurisprudence, sévère, relative à l'application de la directive par les Etats membres, est essentiellement fondée sur les effets des émissions sur la santé des populations⁴.

2. *La proximité méthodologique entre droit de l'environnement et droit de la santé*

Au-delà des objectifs sanitaires du développement du droit de l'environnement, santé et environnement connaissent des problématiques communes produisant des effets structurels sur les règles de droit. S'ils peuvent sembler éloignés s'agissant de leur nature, de leur origine ou encore de la répartition des compétences entre Union européenne et États membres, droit de la santé et droit de l'environnement sont gouvernés par le caractère des données scientifiques, l'omniprésence du risque et le poids de l'incertitude scientifique. Les deux corpus juridiques connaissent, par conséquent, des méthodes et principes communs.

L'application du principe de précaution est l'illustration la plus évidente de cette proximité méthodologique. Visant à permettre aux décideurs de prendre des mesures de protection lorsque les preuves scientifiques relatives à un danger sont incertaines et les enjeux importants, le principe de précaution a fait son apparition dans le Traité sur l'Union européenne en 1992, au titre des principes régissant la politique environnementale de l'Union (au sein de l'article 175 TUE devenu 191 TFUE). Consacré sans être défini par le Traité de Maastricht, le principe de précaution recevra une définition dans le cadre d'une crise sanitaire majeure : la crise de la vache folle. Dans ses arrêts du 5 mai 1998, *Royaume Uni c. Commission*, et 5 mai 1998, aff. C-157/96, *National Farmer's Union*), la CJUE, après avoir précisé que le principe de précaution s'applique également à la protection de la santé des

³ Directive du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe JOCE du 11 Juin 2008, n° L 152.

⁴ Voir en particulier l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire « Les Amis de la terre France » : CE, 10 juillet 2020, *Association les Amis de la terre France et autres*, n° 428409. La Haute juridiction décide pour contraindre l'État français, de lui infliger une astreinte de 10 millions d'euros par semestre, le plus élevé que le juge administratif ait jamais pris pour contraindre l'État à exécuter une décision. Le juge français justifie sa sévérité au regard de « la gravité des conséquences en matière de santé publique et l'urgence particulière qui en résulte »⁴, mais aussi « de l'importance du respect du droit de l'Union européenne ».

personnes, lui donne une définition qui continue à faire autorité : lorsque « des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »⁵. Depuis, et pendant longtemps, le principe n'a été mobilisé qu'en matière de santé.

Ce n'est que relativement récemment que son application en matière environnementale, en particulier en matière de protection des espèces, s'est propagée. Dans l'affaire dite de la mer des Wadden, c'est en plaçant le principe au cœur de son raisonnement que la Cour va répondre à une question préjudicielle d'un tribunal néerlandais relative à la directive « habitats », en affirmant « Compte tenu, en particulier, du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement, (...) E(e)n cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une telle évaluation »⁶. Plus récemment, dans l'arrêt Tapiola⁷, interrogée sur l'interprétation de l'article 16-1 de la directive « Habitats » qui prévoit les conditions selon lesquelles un État membre peut déroger à la protection des espèces d'intérêt communautaire, la Cour appliquera un standard de protection exigeant au nom du principe de précaution estimant qu'une dérogation ne peut pas être délivrée lorsque les connaissances scientifiques disponibles laissent subsister un doute quant à son effet potentiellement négatif sur l'état de conservation de l'espèce en cause. Elle fera de même à propos du plan d'abattement mis en place dans la forêt de Bialowieza par la Pologne⁸, l'absence de certitude scientifique ne constituant pas un obstacle à l'indication des mesures provisoires⁹. Au croisement des considérations sanitaires et environnementales, citons enfin l'ordonnance rendue le 21 mai 2021¹⁰ dans une autre affaire polonaise. La Pologne avait décidé de prolonger de 6 ans l'autorisation d'extraction de lignite dans la mine de Turów, sans évaluation des incidences sur l'environnement. Appliquant son raisonnement traditionnel afin de déterminer si une mesure provisoire peut être accordée, la Cour considère qu'il faut tenir compte du principe de précaution et affirme que les conséquences découlant de l'absence d'approvisionnement en eau potable pour les populations concernées ne pourraient être réparées ultérieurement. La poursuite des activités d'extraction de lignite dans la mine de Turów est donc bien susceptible de causer un préjudice grave et irréparable à l'environnement et à la santé humaine. Sur ce fondement, la Cour ordonne à la Pologne de cesser, immédiatement et jusqu'au prononcé de l'arrêt au fond, les activités d'extraction de lignite dans la mine de Turów.

5 CJCE, 5 mai 1998, *Royaume Uni c. Commission*, aff. C-180/96, *Rec.* p. 2265 et CJCE, 5 mai 1998, *National Farmer's Union*, aff. C-157/96, *Rec.* p. 2211.

6 CJCE, 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, *Rec.* 2004, p. I-7405, pt. 44.

⁷ CJUE, 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, Aff. C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851

⁸ CJUE, ord. référé, 20 novembre 2017, *Commission européenne c. République de Pologne*, C-441/17 R

¹⁰ CJUE, Ord. du 20 septembre 2021, *République tchèque/Pologne*, aff. C-121/21 R, ECLI:EU:C:2021:752.

Au titre des méthodes et outils communs au droit de la santé et de l'environnement, nous aurions aussi bien pu citer le mécanisme de l'évaluation des risques¹¹ ou des incidences¹². Chacun des textes visant à prévenir des risques à la santé ou à l'environnement en lien avec une activité ou un produit, repose sur ce même type d'instruments. Les procédures d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament, d'un produit phytosanitaire, d'un OGM, les autorisations de projets publics ou privés partagent le même objectif -donner les moyens au décideur de statuer sur toute connaissance de cause- et les mêmes exigences s'agissant du point de savoir si l'évaluation en question a été réalisée dans des conditions satisfaisantes. Au-delà des mécanismes spécifiques, les domaines de la protection de la santé humaine, animale et environnementale sont traversés par les mêmes questionnements : qualité et indépendance de l'expertise, prise en compte du poids de l'incertitude scientifique etc... les liens entre les deux corpus juridiques ne manquent donc pas et ils dépassent largement l'objectif sanitaire originel du droit de l'environnement.

B – Les évolutions de la notion de santé au cœur des mutations du droit de l'environnement

Au-delà de ce lien originel, l'on peut constater que les mutations contemporaines du droit de l'envi, sont également le reflet d'une évolution du spectre d'influence de l'objectif de santé humaine. Celui-ci s'est élargi et avec lui le droit de l'environnement a muté. Si le droit des pollutions et des nuisances de l'origine reflétait une approche sanitaire assez restrictive -la santé c'est l'absence de maladie-, la physionomie actuelle du droit de l'environnement met en lumière une conception plus globale de la notion de santé conforme à la définition donnée par l'Organisation mondiale de la santé : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »¹³. Le droit de l'environnement s'est ainsi étendu et transformé, quittant relativement les rives sanitaires pour des sillages plus holistiques. L'approche par les services écosystémiques peut servir d'illustration à ce phénomène.

A la suite de la directive « Oiseaux »¹⁴ adoptée en 1979 et faisant alors figure d'exception, la directive « Habitats »¹⁵ constitue un tournant dans le droit de l'environnement de l'Union

¹¹ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil ([JO L 106 du 17.4.2001, p. 1](#)).

¹² Directive n° 2011/92/UE du 13/12/11, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012.

¹³ Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946 ; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 États. 1946 (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé, n° 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.

¹⁴ Directive n°79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages JOCE du 25/4/1979 L 103.

¹⁵ Pour une étude de ce texte : J. Dubois, S. Maljean-Dubois (dir.), *Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales*, Paris, La documentation Française, 2005, 364 p.

organisant la protection de l'environnement *per se*. Certes, les espèces et les habitats protégés sont sélectionnés en fonction de critères déterminés par l'homme, mais ce n'est pas au regard des besoins de celui-ci que la protection est accordée. La Cour de justice de l'Union européenne a notamment précisé que lors du choix et de la délimitation des sites à proposer à la Commission, seuls des critères à caractère scientifique doivent intervenir, au risque de mettre en péril la cohérence et l'équilibre du réseau. Elle a également eu l'occasion de préciser à propos du régime de protection temporaire des sites que les États membres doivent interdire « les interventions qui risquent de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques de ces sites »¹⁶. Renouvelée par la directive « responsabilité environnementale », spécifiquement par les dispositions de cette dernière applicables à la réparation des dommages environnementaux, la notion de services écosystémiques semble également s'écarter du droit de l'environnement des origines. A l'instar du réseau mis en place par les directives « Oiseaux » et « Habitats », la notion a permis la protection des écosystèmes sans que ne soit en jeu la santé humaine au sens strict. La prise en compte du bien-être des animaux en tant qu'être sensible, récemment consacrée en droit de l'Union européenne¹⁷ pourrait également être perçue comme une émancipation du législateur européen à l'égard de l'impératif strictement sanitaire. Pourtant, si ces évolutions du droit européen de l'environnement peuvent laisser croire à une révolution écocentriste, il est plus probable qu'elles reflètent davantage une extension du spectre de la santé humaine incluant le bien-être physique et mental, les bienfaits non matériels des écosystèmes. C'est en raison de leurs effets sur la vie humaine, sur la santé et le bien-être de l'homme que sont appréhendés les « services » rendus par les écosystèmes au sein de la directive 2004/35¹⁸. C'est parce qu'elle porte atteinte à l'attachement que les hommes ont envers les animaux que la souffrance de ces derniers est prise en compte par le droit. C'est ce que reconnaît assez clairement la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt du 13 février 2024 lorsqu'elle évoque la protection du bien-être animal « en tant qu'élément de la moralité publique »¹⁹.

¹⁶ CJCE, 14 septembre 2006, *Bund Naturschutz in Bayern eV*, C-244/05, *Rec.* p. 8445.

¹⁷ Article 13 TFUE dans sa rédaction issue du Traité de Lisbonne : « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

¹⁸ Directive 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *JOUE n° L 143 du 30.4.2004*, p. 56–75.

¹⁹ CEDH, 13 février 2024, *Executief van de Moslims van België et autres c. Belgique*, requêtes n° 16760/22 et 10 autres. La Cour juge en particulier « qu'en adoptant les décrets litigieux qui ont eu pour effet d'interdire l'abattage des animaux sans étourdissement préalable dans les Régions flamande et wallonne, tout en prévoyant un étourdissement réversible pour l'abattage rituel, les autorités nationales n'ont pas outrepassé la marge d'appréciation dont elles disposaient. Elles ont pris une mesure qui est justifiée dans son principe et qui peut passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la protection du bien-être animal en tant qu'élément de la « morale publique ».

L'extension de la notion de santé, de l'absence de maladie à une appréhension plus globale nous semble donc être le véritable moteur des évolutions des dispositions environnementales, mettant ainsi à nouveau en lumière les interactions actuelles et futures entre santé humaine, animale et environnementale. Mais qu'en est-il de ses effets concrets sur le droit de l'environnement ? Sont-ils véritablement intégrateurs ? Peuvent-ils seulement l'être ?

II / Une effectivité limitée sur le droit de l'environnement

Si les liens entre les trois composantes de la santé sont à la fois évidents, fondamentaux et structurels, les effets concrets de l'approche One health dans le droit de l'environnement actuel, sont, c'est le moins que l'on puisse dire, assez limités (A). Il semble qu'au sein de ce corpus juridique il n'y ait pas de différence notable entre l'avant et l'après One Health, qui demeure surtout mobilisée pour traiter des questions médicales et vétérinaires en mettant l'accent sur les zoonoses et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens. Les facteurs de cette effectivité limitée sur le droit de l'environnement devraient, de ce fait, être recherchés du côté de la nature de l'approche One health (B).

A – Les effets limités de l'approche One health en droit de l'environnement

Parmi les manifestations observables de l'approche, on peut répertorier quelques traces textuelles mais assez peu d'effets concrets.

1. Quelques traces textuelles

Une recherche exhaustive -et particulièrement instructive- de l'occurrence One health au sein du droit de l'Union européenne a été réalisée par Francesca Coli et Hanna Schebesta²⁰. Au sein de l'ensemble plus spécifique composé des dispositions environnementales de l'UE, les auteurs montrent que dans l'ensemble des textes adoptés pour mettre en œuvre le pacte vert pour l'environnement, seulement cinq d'entre eux font référence à l'approche One health²¹. De manière bien plus modeste, nous nous sommes livrés à une recherche de l'occurrence au sein de la législation environnementale européenne. Il en résulte que l'on peut trouver quelques traces du concept dans des documents programmatiques. Dans le 7^{ème} programme d'action en matière d'environnement (2013-2020)²², le terme One health ou, en français « une seule santé », n'apparaît pas, alors que celui de santé, lui, est largement présent. Il en va

²⁰ Francesca Coli, Hanna Schebesta, One Health in the EU: The Next Future? *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 1, pp. 301-316.

²¹ *Ibid.*

²² Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète».

différemment dans le 8^{ème} programme d'action environnementale ²³ : au 26^{ème} considérant en effet, on peut lire « La pandémie de COVID-19, qui a entraîné une crise sanitaire et économique mondiale sans précédent, a démontré, une fois de plus, l'importance d'appliquer l'approche multisectorielle «Une seule santé» lors de l'élaboration des politiques, en reconnaissant que la santé humaine dépend de l'état de l'environnement et est liée à ses composantes et facteurs, y compris la santé animale, et que les actions visant à lutter contre les menaces pour la santé doivent tenir compte de la complexité des interactions entre la santé et l'environnement. Le 8e PAE devrait contribuer à la pleine intégration de l'approche «Une seule santé» à tous les niveaux de l'élaboration des politiques ». Et l'article 3 o) invite à reconnaître de manière globale les interconnexions entre santé humaine, santé animale et environnement en intégrant le principe «Une seule santé» dans l'élaboration des politiques. Ce qui met clairement en évidence le rôle catalyseur de la crise covid dans la nécessaire prise en compte des trois dimensions de la santé.

Parmi les textes dont on pouvait imaginer une proximité naturelle avec l'approche One health, figure évidemment ceux qui ont trait à la biodiversité. Et, de fait, au sein de la stratégie en faveur de la biodiversité - Ramener la nature dans nos vies -²⁴ à l'horizon 2030, le terme One health ou une seule santé apparaît. Une seule fois ! Et au chapitre «Coopération internationale, politique de voisinage et mobilisation des ressources » sous les termes suivants « Une meilleure protection des écosystèmes naturels, combinée à des efforts pour réduire le commerce et la consommation des espèces sauvages, contribuera à prévenir les éventuelles maladies et pandémies futures et à améliorer la capacité de résistance à celles-ci. L'Union intensifiera son soutien aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour appliquer l'approche «Une seule santé» , qui reconnaît le lien intrinsèque entre la santé humaine, la santé animale et une nature saine et résistante »²⁵. Dans la stratégie pour la protection des sols²⁶ on peut seulement lire que le concept «Une seule santé» reconnaît clairement le lien étroit qui existe entre la santé de la planète et celle des humains et des animaux. Et on retrouve effectivement l'impact du concept dans la stratégie «de la ferme à la table»²⁷ adopté en 2020, mais ce à quoi il est fait référence ici c'est encore la résistance aux antimicrobiens (RAM) : « L'amélioration du bien-être des animaux améliore la santé des animaux et la qualité des denrées alimentaires,

²³ Décision n°2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, PE/83/2021/REV/1 OJ L 114, 12.4.2022, p. 22–36

²⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies», COM(2020) 380 final.

²⁵ COM(2020) 380 final, pt. 4.2.3 *Coopération internationale, politique de voisinage et mobilisation des ressources*.

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 – Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat», COM(2021) 699 final.

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement», COM(2020) 381 final.

réduit le besoin de médicaments et peut contribuer à préserver la biodiversité ». Francesca Coli et Hanna Schebesta montrent que l'on trouve également trace de l'approche au sein de la stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique et du plan d'action pour l'eau, l'air et le sol et la décision relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030.

Des traces donc, mais qu'en est-il des effets ?

2. Peu d'effets concrets

Au-delà des références textuelles, la recherche d'effets concrets dans le droit dérivé ou la jurisprudence n'a pas permis d'observer d'effets concrets. Dans cette recherche qui promettait d'être fastidieuse, la boussole était clairement la biodiversité. C'est dans le champ de la protection des espèces et des écosystèmes que le concept avait le plus de chance de révéler quelque effet. Et de fait, en matière de pesticides nous pensions pouvoir déceler une prise en compte accrue des interactions. Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 19 janvier 2023 dans l'affaire Pesticide Action Network d'un litige opposant deux associations (Pesticide Action Network et Nature et Progrès) et un apiculteur aux autorités belges mérite à ce titre d'être cité. Le renvoi préjudiciel visait l'interprétation des dispositions du règlement n° 1107/2009 encadrant l'évaluation, l'approbation et la mise sur le marché des néonicotinoïdes. Agissant directement sur le système nerveux central des insectes, ces insecticides affectent leur mémoire et leur sens de l'orientation. Leur faible biodégradabilité, leur effet toxique persistant et leur diffusion dans le sol et les nappes phréatiques les rend également nocifs pour des êtres vivants non visés, constituant ainsi une menace pour la biodiversité dans son ensemble²⁸. Dans ses conclusions sous cette affaire, l'Avocat général Kokott avait jugé pertinent, dans son analyse relative à la mise en balance des intérêts, de distinguer entre les effets causés à la santé humaine et animale et les effets environnementaux des néonicotinoïdes, les premiers ayant dans le cadre du règlement 1102/2009 « plus de poids » que les seconds²⁹. Analysant les termes employés dans les considérants 8 et 24 du texte, elle estimait que le « règlement n'a pour objet que d'exclure les conséquences inacceptables sur l'environnement, mais tout effet nocif sur la santé humaine ou animale » et en concluait que « des intérêts économiques importants peuvent donc éventuellement primer des atteintes mineures à l'environnement »³⁰. La Cour ne retient pas une telle distinction. L'arrêt est particulièrement remarqué en ce qu'il met un point final aux autorisations nationales de produits interdits par la Commission européenne au nom de la protection de l'environnement et de la santé. Pourtant, si en statuant de la sorte le juge de l'Union prend clairement acte du fait que l'extinction des abeilles constitue une menace

²⁸ En ce sens voir notamment l'étude réalisée par de 29 chercheurs indépendants : http://www.tfsp.info/wp-content/uploads/2016/04/WIA_4_Effets-des-nicotino%C3%AFdes-et-du-fipronil-sur-les-invert%C3%A9s-sauvages.pdf.

²⁹ Pt 46 des conclusions.

³⁰ Pt 48.

particulièrement grave pour la biodiversité, à aucun moment, la Cour ne mentionne l'approche One Health.

Au-delà de ces documents programmatiques et non contraignants, une recherche approfondie dans le droit dérivé révèle que le terrain des produits phytopharmaceutiques pouvait être le plus propice à l'épanouissement du concept. Une attention particulière pouvait être portée, au moment où se tenait le workshop, à la proposition législative relative concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable³¹. Traduisant sa volonté de réduire la marge de manœuvre des Etats membres en matière de pesticides, la Commission avait opté pour un règlement -Règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable dit « Règlement SUR »- et la plus contraignante parmi celles qui avaient été envisagées avait été choisie par la Commission. Le texte fixait pour la première fois³², des objectifs contraignants pour les États membres pour permettre à l'UE d'atteindre son objectif de réduction de 50 % l'utilisation et les risques liés aux pesticides chimiques d'ici à 2030. Il inscrivait également l'objectif de réserver 25 % des terres arables à l'agriculture biologique. On pouvait déceler dans une proposition aussi ambitieuse la marque de l'approche One Health, même si le terme n'était nullement cité dans la proposition législative. Cette volonté de la Commission ne produira finalement aucun effet, puisqu'en réponse aux préoccupations exprimées lors des récentes mobilisations des agriculteurs en France et à travers l'Europe, la Commission européenne a annoncé, le 6 février 2024, le retrait de la proposition de règlement qui avait été considérablement affaiblie durant le processus d'adoption.

Nous rejoignons donc largement le constat fait par Sophie Gambardella (voir ref) de l'absence d'effet visibles de l'approche dans le droit de l'environnement européen.

B – Les limites de l'approche One health à son effectivité en droit de l'environnement

Parmi les facteurs qui peuvent expliquer le peu d'influence qu'exerce l'approche One health sur le droit de l'environnement de l'Union, les règles relatives à la répartition des compétences jouent finalement un rôle limité, tandis que les limites sont surtout liées à la nature même de l'approche et *in fine* à un déficit de volonté politique qui pourrait permettre de les dépasser.

³¹ Proposition de règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115, COM 2022/305 final, 22 juin 2022.

³² En 2009, le Parlement européen avait renoncé à fixer un objectif contraignant de réduction de 50 % dans l'espoir d'obtenir un compromis au Conseil.

1. La répartition des compétences au sein de l'Union : un faux problème

Les règles relatives à la répartition des compétences en droit de l'Union européenne, et leur corollaire la recherche d'une base juridique valable, pourraient expliquer ce cloisonnement. S'il est certain que la répartition des compétences dans l'Union n'est pas favorable, *a priori*, à un traitement holistique des questions³³, puisqu'elles diffèrent selon que l'objectif principal du texte est la santé humaine, environnementale ou animale, nous ne sommes pas convaincus qu'il s'agisse d'une explication suffisante. D'abord parce que le cloisonnement qu'elles ordonnent peut être éliminé par le jeu des clauses d'intégration. La clause d'intégration sanitaire d'abord, prévue à l'article 9 TFUE « Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à (...) la protection de la santé humaine » et dans des termes identiques à l'article 168 TFUE et 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans toutes les politiques et actions de l'Union ». Mais la clause d'intégration environnementale surtout inscrite à l'article 11 du TFUE selon laquelle « 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 ». Cette dernière, plus ancienne et plus forte encore par les termes employés, invite clairement à la transversalité. Il n'en demeure pas moins que les clauses d'intégration n'ont jamais constitué que des lignes directrices pour le législateur, leur degré d'obligatorité étant demeuré inconnu³⁴. Cependant, alors qu'elle n'a jamais consacré de manière explicite le caractère obligatoire de ces clauses, la Cour a toujours interprété le Traité dans un sens intégrateur, estimant notamment que l'existence d'une base juridique environnementale n'interdisait pas au législateur de prendre en compte l'environnement dans une réglementation ayant un objet principal dans un autre domaine: « les articles 130 R et 130 S visent à conférer à la Communauté compétence pour entreprendre une action spécifique en matière d'environnement . Ces articles laissent cependant entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité, même si les mesures à prendre au titre de ces dernières poursuivent en même temps l'un des objectifs de protection de l'environnement »³⁵. Ce n'est donc pas du côté des compétences de l'Union européenne qu'il faut aller chercher la limite principale au déploiement des effets de l'approche One health en droit de l'environnement, mais plutôt dans l'approche elle-même.

2. Les limites inhérentes à la nature de One health

³³ <https://epha.org/wp-content/uploads/2016/11/EU-law-and-competence-to-tackle-antimicrobial-resistance-final.pdf>

³⁴ C. Blumann, De la transversalité à la centralité de la politique européenne de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n°4 ? 48, 769. <https://www-cairn-info.lama.univ-amu.fr/revue--2023-4-page-765.htm>.

³⁵ CJCE, 29 mars 1990, *République hellénique c. Conseil*, aff. C-62/88, *Rec.*, p. 1527, pt. 9. Voir dans le même sens : CJCE, 24 novembre 1993, aff. C-405/92, *Mondiet*, *Rec.* p. 6176, pt. 26.

L'approche souffre essentiellement d'une limite liée à sa nature intrinsèque. Né dans le cadre de crises sanitaires, le concept peine à s'écarter de son tropisme sanitaire comme du rôle traditionnellement catalyseur des crises.

D'une part, dans le tryptique santé humaine, animale et environnementale, c'est clairement la santé humaine qui constitue l'objectif fondateur. Alors que d'autres appellations auraient pu être choisies (relation homme-animal-végétal ou homme-milieu), le choix du vocable « santé » est révélateur. D'autre part, il ressort clairement de l'étude des évolutions législatives européennes, que c'est la crise du COVID qui a permis la diffusion d'un concept pourtant né dans les années 2000³⁶. De là à conclure que pour que les liens complexes et multiples entre la santé des êtres vivants, la biodiversité et l'environnement se traduisent dans le droit de l'environnement de l'UE, ancien, structuré, puissant, il faudra sans doute une nouvelle crise, il n'y a qu'un pas.

Mais au fond, ce qui fait véritablement défaut c'est la volonté politique. Pour que les effets concrets de l'approche se fasse sentir, du point de vue institutionnel par exemple en permettant un renforcement de la coopération entre les agences, il faudra une solide volonté politique. La même qui a permis au Pacte vert de devenir « véritable clé de voûte pour l'ensemble des politiques européennes »³⁷. Comme le note Claude Blumann la volonté politique qui a permis la centralité – et sans doute l'effectivité- du Pacte vert est clairement exprimée dès les premières lignes « Toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du Pacte vert pour l'Europe. ». Mais le Pacte vert n'est pas une approche, c'est l'acte fondateur d'une révolution législative d'ampleur réalisée les des institutions européennes mues par une volonté politique solide.

³⁶ En ce sens : F. Coli et H. Schebesta, One Health in the EU: The Next Future ? *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 1, pp. 301-316.

³⁷ C. Blumann, De la transversalité à la centralité de la politique européenne de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n°4 ? 48, 765-776. <https://www-cairn-info.lama.univ-amu.fr/revue--2023-4-page-765.htm>.