

Le Grenelle de l'environnement : une révolution impossible ?

Le Grenelle de l'environnement marque à n'en pas douter une étape majeure pour le droit français de l'environnement. Ce processus politique complexe, novateur et original (v. « L'administration de l'environnement en France et le Grenelle », Notice 9 du recueil de « Notices » *Droit et politiques de l'environnement* que complètent les présents développements), s'est concrétisé par le vote de deux lois : la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. La loi « Grenelle 1 » énonce des objectifs et des orientations, dont il incombe à la loi « Grenelle 2 » d'assurer la mise en œuvre. Ambitieuses et volontaristes, et dépassant le strict cadre du droit de l'environnement, ces deux lois sont clairement au service du développement durable, en vue de promouvoir un autre modèle de croissance économique. Ce « New Deal » économique et écologique suscite cependant des doutes quant à sa faisabilité, eu égard à la densité des lois Grenelle et à leur extrême complexité ; en outre, du fait principalement de la crise bancaire et financière qui sévit en France depuis l'automne 2008, ce projet semble aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. Il convient cependant de présenter les apports de ces deux lois, « monument » ou « monstre » sans équivalent dans notre histoire législative.

Mis en ligne en septembre 2011/ complément au recueil de « Notices »
Droit et politiques de l'environnement

À l'occasion de la restitution solennelle des travaux préparatoires du Grenelle de l'environnement en octobre 2007, et de la présentation des quelque 270 engagements qui en étaient issus, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a qualifié ce processus inédit de véritable « révolution copernicienne » : « C'est à une révolution que nous invite ce Grenelle de l'environnement [...]. Une révolution dans nos façons de penser et dans nos façons de décider. Une révolution dans nos comportements, dans nos politiques, dans nos objectifs et dans nos critères »¹. Cette révolution a-t-elle eu lieu ? Est-elle en cours ?

La réponse est rien moins qu'évidente. Pour commencer, il faut rappeler que le processus d'élaboration du Grenelle représente « la première traduction concrète de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005 et des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus de 1998² sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement »³. Ensuite, cette révolution se traduit de manière incontestable par l'adoption des lois dites « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 »⁴, issues d'une « ardente obligation »⁵, selon la célèbre expression du général de Gaulle évoquant la planification à la française. La comparaison se justifie largement par l'aspect novateur et l'originalité du Grenelle de l'environnement : novateur, tant par son mode d'élaboration que dans son contenu ; original, de par sa parenté avec le Plan, car Jean Monnet, premier Commissaire au Plan, n'hésitait pas à affirmer que sa fonction était « indéfinissable ».

L'originalité même du Grenelle conduit inéluctablement à s'interroger sur la faisabilité des réformes en cours, d'autant plus que le volontarisme « vert » observé lors du lancement du processus s'est sérieusement essoufflé depuis, la crise économique étant passée par là. L'abandon du projet de contribution carbone, après la censure de plusieurs dispositions de la loi de finances pour 2010 par le Conseil constitutionnel⁶, est venu rappeler, si besoin en était, la difficulté de trouver le chemin d'une croissance plus respectueuse de l'environnement. Quoi qu'il en soit, le processus du Grenelle de l'environnement s'inscrit dans la durée, et il a déjà donné lieu à des développements non négligeables : c'est un fleuve au long cours, ce que reflètent les dispositions des lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 ».

Si le Grenelle de l'environnement est connu en raison des deux lois emblématiques auxquelles il a donné son nom, il est indispensable de rappeler que ce processus a en quelque sorte essaimé et donné naissance à des « Grenelle sectoriels », dont le plus important fut le Grenelle de la mer, en février 2009⁷. Environ un an après l'adoption de la loi « Grenelle 2 », début juillet 2010, la réalisation des réformes prévues ne va cependant pas sans soulever incertitudes et interrogations : l'une d'entre elles porte sur le nombre d'emplois susceptibles d'être créés, et conduit à s'interroger sur l'antinomie ou la complémentarité entre impératif écologique et croissance économique. L'ampleur des réformes engagées suppose également l'organisation d'un suivi du processus, tandis qu'un contentieux relatif à son application s'est déjà fait jour.

La loi « Grenelle 1 », première « loi de programmation » au sens de l'article 34 de la Constitution

Les expressions et qualifications relatives aux lois Grenelle sont nombreuses, et non dépourvues d'une certaine emphase. Pour la loi « Grenelle 1 », on peut notamment retenir celles de « loi "hors-norme" »⁸, ou encore d'« objet législatif non identifié »⁹.

La loi « Grenelle 1 » apparaît en effet singulière à plusieurs titres. Tout d'abord, dernier projet de « loi de programme à caractère économique et social » examiné par le Conseil d'État en juin 2008, elle est devenue la première « loi de programmation » au sens de l'article 34 de la Constitution de 1958, après l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République¹⁰. Ensuite, sa singularité tient au fait qu'il s'agit d'un texte de portée normative limitée, voire inexistante¹¹ : son rapporteur à l'Assemblée nationale n'avait-il pas affirmé que les débats relatifs à son adoption faisaient ressortir « l'image d'un projet de loi assez romantique, cadrant tout à fait avec l'esprit du Grenelle de l'environnement... »¹² ? Il est toutefois à craindre que la « moulinette » parlementaire ait « transformé le château romantique en cathédrale baroque »¹³. Malgré tout, il faut relever l'unanimité qui a prévalu lors de son adoption : la loi « Grenelle 1 » a rassemblé 526 voix pour et 4 voix contre à l'Assemblée nationale, et 312 voix pour autant de votants au Sénat.

Depuis 2008, l'article 34 de la Constitution de 1958 prévoit que « des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État », et la loi « Grenelle 1 » entre dans ce cadre, ce qui entraîne plusieurs conséquences. Son article 1^{er} s'efforce de poser « les fondations d'une "nouvelle société" »¹⁴, pour reprendre les termes de Jacques Chaban-Delmas, et affirme que « la présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures ». Cette formulation permet de mesurer l'importance du développement durable dans le processus du Grenelle, ce que confirme la loi « Grenelle 2 » qui couvre l'ensemble de ce champ ; elle conduit à s'interroger sur l'articulation entre environnement et développement durable, d'autant plus que l'article 49 de cette même loi « Grenelle 1 » propose de « construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique », ce qui constitue une réaffirmation des trois piliers du développement durable¹⁵.

Ainsi, « la loi du 3 août 2009, d'une manière qui a été jugée excessivement bavarde, établit les diagnostics, fixe les objectifs et expose les actions envisagées ; elle comporte à la fois les orientations et la motivation des mille et une mesures que la loi du 12 juillet 2010 inscrit dans le droit positif »¹⁶.

Loi de programmation, la loi « Grenelle 1 » a vocation à rassembler des dispositions dépourvues d'effet normatif : elle énonce un ensemble cohérent d'objectifs, ayant pour vocation de guider l'action des pouvoirs publics ; de par son caractère fondateur, elle constitue donc une sorte de « feuille de route » pour les pouvoirs publics, au cours des cinq à dix prochaines années. Enfin, elle consacre des principes directeurs qui ont pour but de structurer et d'irriguer les politiques publiques¹⁷. Cependant, alors que l'article 34 de la Constitution précise qu'une loi de programmation « détermine les objectifs de l'action de l'État », la loi « Grenelle 1 » n'est pas pour autant dépourvue d'obligations et d'incitations à l'égard des collectivités territoriales ; de plus, certaines de ses dispositions sont relatives aux associations et fondations agissant dans le secteur de l'environnement (art. 49)¹⁸.

La loi « Grenelle 2 » : « monument législatif » ou « monstre juridique » ?

Du fait de son ampleur et de son ambition, les avis sur la loi « Grenelle 2 » sont partagés. Avec ses 257 articles qui modifient 34 codes¹⁹, des centaines d'amendements déposés tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, et les quelque 180²⁰ décrets nécessaires à son application, cette loi au titre volontariste, « portant engagement national pour l'environnement », a pu aussi être qualifiée de « monument législatif ». Inversement, en termes de lisibilité, d'accessibilité au droit et de faisabilité, cette loi symbolise une forme d'inflation législative, et dans son ambition, qui peut sembler démesurée, le « monument » se transforme assez rapidement en « monstre juridique ». Le caractère globalisant de la politique de l'environnement, sa dimension transversale, expliquent en tout état de cause le caractère « encyclopédique » d'une loi « qui modifie profondément des pans entiers du droit de l'environnement et au-delà »²¹.

De fait, au long des 17 mois nécessaires à son adoption parlementaire, de nombreux articles ont été « noyés », plusieurs articles étant regroupés en un seul ; 900 amendements ont été déposés au Sénat et plus de 1 600 à l'Assemblée nationale. Contrairement à la précédente, la loi « Grenelle 2 » n'a pas fait consensus, car elle a été votée par seulement 314 voix pour et 213 voix contre à l'Assemblée, les chiffres étant de 177 voix contre 135 au Sénat²². Il est vrai que le climat dans lequel elle a été adoptée n'avait plus rien à voir avec celui de la loi « Grenelle 1 », la mobilisation en faveur du processus s'étant nettement éteinte, et le scepticisme ayant gagné du terrain.

Si le Grenelle est bel et bien une réforme d'ensemble, l'adoption de deux lois distinctes n'est pas sans inconvénient : la loi « Grenelle 2 » remplit une fonction de « boîte à outils » de la première, qu'elle met en forme sur le plan juridique. Or, dans la mesure où la loi « Grenelle 1 » contient « l'énoncé général des acquis du Grenelle [...] avalisés par le Parlement », il aurait sans doute été « plus approprié d'inverser les titres donnés à ces deux lois : Grenelle 1 est une loi portant engagement national pour l'environnement et Grenelle 2 est une loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement »²³.

En raison de l'importance du train de réformes figurant dans la loi « Grenelle 2 », découlant de la volonté du législateur d'inscrire ce texte dans la logique du développement durable, parmi les 34 codes concernés, 19 seront modifiés plus ou moins largement²⁴, les codes les plus modifiés étant celui de l'environnement et celui de l'urbanisme²⁵. Parce qu'elle nécessite l'adoption d'environ 180 décrets en Conseil d'État ou de décrets simples, l'application de la loi « Grenelle 2 » sera forcément étalée dans le temps, d'autant qu'à sa lecture il apparaît qu'elle ne comporte que peu de mesures directement applicables. Pour corser le tout, l'article 256 de la loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, pendant un délai de dix-huit mois à compter de sa publication, « toutes mesures pour modifier la partie législative du Code de l'environnement », notamment afin « 1° D'en adapter les dispositions au droit communautaire dans les domaines des espaces naturels, de la faune et de la flore, des milieux marins, de l'air et de l'atmosphère et

de la prévention des pollutions et des risques, notamment en matière de déchets ». L'article 25 prévoit une procédure similaire pour le Code de l'urbanisme.

Le vice-président du Conseil d'État, soulignant que la loi « Grenelle 2 » est « dense, riche et, à bien des égards, foisonnante et technique », rappelle que son ambition et ses innovations en font « une loi qui nécessite un processus d'appropriation par ceux qui ont la charge de l'appliquer, au premier chef les collectivités publiques, mais aussi les juges, administratif et judiciaire et, bien évidemment, le corps social dans son ensemble – entreprises, associations et citoyens »²⁶. La loi recourt effectivement à tous les instruments juridiques du développement durable, par le truchement de la réglementation et des polices de l'environnement et de l'urbanisme. Elle développe considérablement les instruments de planification (stratégies, plans, schémas : v. *infra*), que les collectivités territoriales les plus importantes et les intercommunalités devront faire adopter avant des dates-butoir et mettre en œuvre ensuite, faute de quoi certaines dispositions resteront lettre morte. Elle prévoit le recours à un large éventail d'instruments financiers et fiscaux pour inciter à la réalisation des objectifs fixés, les lois de finances pour 2009 et 2010 comportant ainsi 40 mesures résultant du Grenelle²⁷.

On mesure donc la complexité et l'ambition de la loi « Grenelle 2 », qui a également dû intégrer des dispositions relatives à la mer.

Le Grenelle de la mer

Avec ses territoires d'outre-mer et ses îles lointaines, la France possède le second espace maritime au monde. La zone économique exclusive²⁸ de la France métropolitaine est de 350 000 km², alors que celle de Clipperton est de 425 000 km², celle de l'archipel des Crozet de 560 000 km², celle de la Nouvelle Calédonie de 1 740 000 km² et celle de la Polynésie de 4 870 000 km²²⁹. Ce sont en tout plus de 11 millions de km², répartis au plan géographique sur tous les océans, qui sont ainsi placés sous juridiction française, ce qui ouvre au plan national et de l'Union européenne d'importantes perspectives alliant développement économique et développement durable³⁰. En outre, du fait de cette multitude d'îles, la France a accès à une extraordinaire biodiversité.

Face aux nombreux dangers (pollutions, pêche illégale, bétonnage des côtes, introduction d'espèces invasives, destruction des récifs coralliens, changement climatique avec comme conséquence l'élévation et le réchauffement de la mer) qui menacent les mers et les océans, le Grenelle de la mer est venu compléter utilement les engagements du Grenelle de l'environnement. Ouvert le 27 février 2009, il s'est déroulé selon le même processus participatif que le Grenelle de l'environnement, suivant la même « méthodologie ».

Il est donc possible de distinguer quatre étapes. La première a consisté en une étape de dialogue et d'élaboration des propositions en avril-mai 2009, quatre groupes de travail³¹ ayant été mis sur pied et fonctionnant selon le système de la « gouvernance à cinq » (État, collectivités locales, entreprises, représentants des salariés, associations de protection de l'environnement), plus des personnalités qualifiées. La seconde étape a consisté en une consultation nationale en juin 2009. La troisième a vu le déroulement de tables-rondes finales en juillet 2009, qui ont permis en quatrième et dernier lieu de dégager 137 engagements constituant autant d'objectifs à atteindre.

Sans énumérer ces 137 engagements³², qui ont été suivis des propositions contenues dans les rapports des 18 comités opérationnels³³, il convient de rappeler qu'ils portent sur les principaux sujets suivants : la recherche et l'innovation ; la protection et l'aménagement des espaces littoraux terrestres et marins ; la protection de la biodiversité marine ; les transports, les ports et l'industrie navale ; les ressources marines autres qu'halieutiques ; une pêche, une aquaculture et une agriculture durables ; le tourisme, la plaisance, le sport et les loisirs ; les pollutions ; la formation et les métiers ; la sensibilisation, la communication et l'éducation ; la gouvernance internationale et nationale.

Le Grenelle de la mer a permis la définition d'une stratégie nationale pour la mer et les océans reposant sur des objectifs et des actions à court, moyen et long terme, qui a été approuvée

par le Premier ministre lors d'un Comité interministériel de la mer en décembre 2009, qui a doté la France d'une politique maritime ambitieuse. De plus, la loi « Grenelle 2 » comporte un chapitre V « Dispositions relatives à la mer » dans son titre IV « Biodiversité », composé des articles 166 à 170 (v. *infra*). Enfin, la feuille de route 2011-2012 du Grenelle de la mer, qui porte sur le développement économique et la préservation de l'espace maritime, comprend quatre axes thématiques : protection de la biodiversité marine (création d'aires protégées, meilleure prise en compte du préjudice écologique, création d'une liste d'espèces à protéger) ; développement de l'économie maritime, la « croissance bleue » (implantations de 1 200 éoliennes en mer d'ici 2020, « autoroutes de la mer ») ; programme de connaissance des océans ; gouvernance renouvelée³⁴.

Impératif écologique et croissance économique : combien d'emplois créés ?

Les mouvements et courants écologistes contestent fréquemment la préservation de la croissance économique (voire prônent la décroissance), en raison notamment de ses effets négatifs sur la nature et de l'épuisement des ressources naturelles. Or, les lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » visent au « dépassement d'une écologie malthusienne où l'homme était considéré comme destructeur de la belle nature pour proposer une approche plus dynamique qui entend réorienter le développement économique et non le freiner tout en assurant la préservation de l'environnement ». Le Grenelle réalise une « synthèse destinée à construire une croissance écologique reposant sur trois piliers : un retour en arrière impliquant l'abandon de la croissance est exclu ; les objectifs écologiques ouvrent de nouveaux horizons pour les industries classiques et conduisent à se placer à l'avant-garde dans les filières en voie de structuration accélérée (nouvelles technologies énergétiques par exemple) ; à long terme, le maintien de la compétitivité est subordonné à l'insertion dans un schéma de développement durable »³⁵.

Bien qu'il soit né de la volonté de répondre aux défis environnementaux du début du XXI^e siècle, la question se pose de savoir si le Grenelle de l'environnement peut avoir un impact positif en termes d'emplois, en raison du programme ambitieux d'investissements initié dans les secteurs du bâtiment, des énergies renouvelables et des infrastructures de transports. Bien que la prévision économique soit un exercice pour le moins aléatoire et périlleux, deux études ont été réalisées. Leurs résultats sont contrastés.

Un document de travail de la direction générale du Trésor de « Bercy »³⁶ n'est que modérément optimiste, bien qu'il précise que ses résultats doivent être considérés avec prudence. Prenant en considération l'année-charnière 2020, date-limite de réalisation des engagements pris au sein de l'UE dans le cadre du plan « énergie-climat », il opère une distinction :

- à court et moyen terme, la croissance et l'emploi sont stimulés par les investissements du Grenelle et par la réduction des importations de combustibles fossiles auxquelles se substitue en partie la production nationale ; jusqu'en 2020, le surcroît d'activité attendu la première année est dans tous les scénarios compris entre 0,4 % et 0,5 %, et atteint un maximum de 1,6 % à 1,9 % en 2014 ; en 2020, la progression du PIB devrait être comprise entre 0,4 % et 0,8 %, 200 000 à 250 000 emplois supplémentaires devant être créés au plus fort des dix premières années ;
- cependant, à partir de 2021, les impacts sur le PIB et l'emploi deviendraient négatifs, en raison d'un net ralentissement des investissements, de la hausse des prix et des impôts – cette dernière, nécessaire au financement des projets du Grenelle, annihilant les gains après 2020. L'impact négatif pour la croissance pourrait atteindre 0,5 à 0,7 point en 2023, et 140 000 à 180 000 emplois pourraient être supprimés.

Les prévisions d'un autre rapport, commandé par l'ancien ministre de l'Écologie Jean-Louis Borloo au Boston Consulting Group³⁷, sont très différentes, bien que les deux études s'accordent sur le montant « choc » du Grenelle de l'environnement : 450 Mds € d'investissements

supplémentaires, financés à hauteur de 170 Mds € par l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, du fait que les grands programmes du Grenelle contribuent de manière substantielle à la relance de l'économie, le cabinet international de conseil en stratégie prévoit la création de plus de 600 000 emplois en moyenne sur la période 2009-2020, dont 46 % dans le bâtiment, 38 % dans les transports et 16 % dans les énergies renouvelables. Sans faire de prévisions en termes de croissance économique, il envisage une amélioration significative de la balance commerciale, du fait de la diminution de 25 % de la consommation d'énergie thermique (pétrole, gaz...) à l'horizon 2020, dont 19 % dus à l'impact du Grenelle. Il chiffre également à 24 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France entre 2007 et 2020 (dont 14 % liés au Grenelle). Enfin, d'autres impacts environnementaux majeurs du Grenelle seraient plus difficiles à quantifier : meilleure préservation de la biodiversité ; amélioration de la qualité des cours d'eau et de la qualité de l'air ; réduction des émissions atmosphériques acidifiantes ; diminution des pollutions aux métaux lourds.

Le suivi et l'évaluation du Grenelle de l'environnement

Depuis son lancement, le Grenelle de l'environnement a fait l'objet d'un suivi : un comité réuni tous les deux mois à l'initiative du ministre d'État, J.-L. Borloo, associant les représentants des cinq collèges de la gouvernance, a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du Grenelle. L'article 1^{er} de la loi « Grenelle 1 » prévoyait d'officialiser et de pérenniser la « conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement », ce qu'a fait un décret du 13 avril 2010³⁸, créant le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE).

Placé auprès du ministre chargé du Développement durable, afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements du Grenelle (décret, art. 1), il est notamment chargé d'apporter son concours à la politique du Gouvernement en faveur du développement durable, et associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale du développement durable et de la stratégie nationale de la biodiversité. Composé de 41 membres, il est organisé selon le modèle des cinq collèges, plus six représentants de personnes morales agissant dans le domaine social, ainsi qu'un représentant des chambres consulaires, pour le volet sociétal. Lors de sa dernière réunion plénière, le 29 avril 2011, il avait à se prononcer sur les emplois et les métiers de l'économie verte, les orientations du projet de stratégie nationale pour la biodiversité, et donner un avis sur le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) prévu par l'article 17 de la loi « Grenelle 1 »³⁹.

À l'initiative de Bertrand Pancher et Serge Grouard, co-rapporteurs à l'Assemblée nationale du projet de loi « Grenelle 2 », un comité pour le suivi de la mise en application des décrets a été officiellement installé le 15 décembre 2010. Composé de parlementaires et de membres du CNDDGE, il doit vérifier que la totalité des décrets nécessaires à l'application de la loi seront pris en temps voulu, et conformes à ses orientations⁴⁰. Fin juin 2011, le député B. Pancher a indiqué que sur la moitié des 197 décrets de mise en œuvre de la loi « Grenelle 2 », 102 ont été publiés au Journal officiel ou transmis au Conseil d'État avant publication⁴¹, ce qui témoigne d'une volonté de l'administration d'aller vite⁴².

Le comité national de suivi du Grenelle de la mer a été remplacé, en application de l'article 168 de la loi « Grenelle 2 », par un « conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer et la gestion intégrée des zones côtières dénommé "Conseil national de la mer et des littoraux" ». Institué par un décret du 9 juin 2011⁴³, présidé par le Premier ministre et composé de 70 membres, répartis en 6 collèges, ses missions sont : le suivi du Grenelle de la mer ; veiller à la cohérence des politiques maritimes locales avec la politique nationale pour la mer et les littoraux ; participer aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation relatifs à la mer aux niveaux européen, national et interrégional ; être tenu informé des travaux portant sur les politiques maritimes européennes et internationales et relatifs à leur mise en œuvre.

Afin d'évaluer le taux de mise en œuvre des mesures prévues par le Grenelle de l'environnement, le Gouvernement a demandé un rapport d'évaluation au cabinet Ernst & Young, dont le diagnostic est cependant assez optimiste⁴⁴. Selon ce rapport, trois ans après le lancement du Grenelle, la grande majorité des engagements (96 %) a été lancée, à des degrés divers. Seuls, un peu plus de 10 engagements n'ont connu aucun « avancement en raison d'une relative difficulté à appréhender l'engagement et à lui donner une concrétisation permanente ». Parmi les 268 engagements initiaux du Grenelle, 18 % peuvent être considérés comme entièrement réalisés et 59 %, en cours de réalisation, ne devraient pas rencontrer de difficultés majeures, si tous les acteurs demeurent impliqués. Enfin, 19 % doivent être réorientés ou nécessitent une remobilisation⁴⁵.

Les députés S. Demilly et P. Tourtelier, dans un rapport sur le contrôle de la mise en œuvre de la loi « Grenelle 1 », dressent un bilan plus mitigé⁴⁶. Leur travail est le fruit de l'audition de personnalités étroitement associées au processus du Grenelle et du dépouillement de réponses à plus de 200 questions auxquelles ont répondu les services du ministère de l'Ecologie. Ils ont également attendu que la loi « Grenelle 2 » ait « déployé son ensemble complexe de mesures et d'instruments juridiques destinés à assurer aux dispositions de la loi de programmation les moyens de leur mise en œuvre »⁴⁷. Ayant pris le parti de ne pas retenir une « logique quantitative analogue » au rapport d'Ernst & Young, ils ont préféré mettre en exergue les progrès et pointer les échecs ou les insuffisances au fil des 57 articles de la loi « Grenelle 1 ». Pour eux, le suivi de la mise en application des dispositions de la loi de programmation « débouche sur le constat d'autant de réussites à confirmer ou d'insuccès éventuels que de domaines dans lesquels la loi a souhaité fixer un cap et, dans une certaine mesure, assigner des objectifs », sans oublier que la crise économique actuelle a « rendu inévitable l'adaptation ou le report de certaines décisions »⁴⁸.

Les premiers contentieux relatifs au Grenelle de l'environnement

L'opposition parlementaire n'a pas saisi le Conseil constitutionnel afin qu'il vérifie la constitutionnalité des lois « Grenelle » 1 et 2. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 10 décembre 2009, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) peut être posée lors d'un litige en cours devant un tribunal de l'ordre judiciaire (sauf la Cour d'assises) ou administratif, en première instance, en appel ou en cassation⁴⁹.

Un article de la loi « Grenelle 2 » (art. 88 relatif aux contrats d'achat d'électricité) a ainsi donné lieu à la fois à une QPC devant le Conseil d'État, au début de l'année 2011⁵⁰, et à une décision du Tribunal des conflits à la fin de l'année 2010⁵¹, dans deux affaires relatives à la nature des contrats d'achat d'électricité.

La décision du TC porte sur la question de savoir si les contrats d'achat d'électricité solaire sont des contrats de droit administratif ou de droit privé. En effet, l'article 88-III de la loi « Grenelle 2 » précise que « les contrats régis par le présent article sont des contrats de droit administratif qui ne sont conclus et qui n'engagent les parties qu'à compter de leur signature. Le présent alinéa a un caractère interprétatif ». Le TC a considéré et confirmé que les juridictions judiciaires étaient compétentes pour connaître du litige, car les contrats d'achat sont conclus entre personnes privées, et sont donc en principe des contrats de droit privé. Il précise également que la loi « Grenelle 2 » n'est pas interprétative, mais rétroactive : de ce fait, le législateur, en modifiant rétroactivement l'ordre de juridiction compétent, s'est ingéré dans le litige, en violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH). Par conséquent, le TC refuse pour la première fois d'appliquer un texte attributif de compétence en se fondant sur la CESDH. Cette décision a cependant une portée limitée au cas d'espèce, et les contrats d'achat d'électricité demeurent malgré tout des contrats administratifs.

Le Conseil d'État est donc compétent pour se prononcer sur ces contrats entre personnes privées, ce que confirme son arrêt du 19 janvier 2011. La société requérante demandait qu'une

QPC soit transmise sur le III de l'article 88 de la loi « Grenelle 2 », mais le Conseil d'État a jugé que cette disposition n'était pas applicable au litige. L'EARL Schmittseppel contestait également la constitutionnalité du IV de l'article 88, qui a validé trois arrêtés des 12 et 15 janvier 2010 portant sur cette même question des conditions d'achat de l'électricité. En se référant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État juge que la validation législative opérée a un « but d'intérêt général suffisant » : elle permet d'éviter que « ne pèse sur les consommateurs d'électricité une charge excessive liée à la multiplication des demandes de contrat d'achat, à des tarifs particulièrement attractifs, déposées après l'annonce, en septembre 2009, de la modification de ces tarifs à compter du début de l'année 2010... ». Finalement, la validation législative des arrêtés portant sur les conditions d'achat de l'électricité photovoltaïque ne nécessitera donc pas de saisine du Conseil constitutionnel.

• • • Incontestablement, les lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » sont ambitieuses et volontaristes, et ne peuvent que s'inscrire dans la durée en raison de la myriade de mesures qu'elles appellent. La volonté du législateur d'orienter la croissance économique de la France dans une direction davantage compatible avec le respect de l'environnement est-elle hors de portée, d'autant plus, qu'avec le processus du Grenelle, le développement durable est appelé à investir progressivement le paysage environnemental français ? Finalement, on est en droit de se demander si l'instrument législatif est à même d'apporter des réponses crédibles aux deux urgences écologiques du début du XXI^e siècle que sont la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité⁵².

*Yves Petit, Professeur à Nancy-Université,
IRENEE (Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État)*

Notes

- 1 S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information n° 3295 sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée nationale, commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 30 mars 2011, p. 7.
- 2 V. textes in Y. Petit, *Droit de l'environnement, 1 : Principes et institutions*, coll. « Documents d'études », n° 3.10, La Documentation française, 2011, pp. 14 et 91 et s.
- 3 M. Prieur, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *RJE* n° spécial 2010, *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, p. 9.
- 4 Loi n° 2009-367 du 3 août 2009, JO du 5 août 2009, p. 13031; loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, JO du 13 juillet 2010, p. 12905.
- 5 R. Romi, *Droit de l'environnement*, Domat Droit public, 7^e éd., Montchrestien, Lextenso éditions, 2010, p. 88.
- 6 Décision n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*.
- 7 Une table-ronde « Radiofréquences, santé, environnement », baptisée « Grenelle des ondes », s'est achevée le 25 mai 2009 par la présentation de pistes de travail.
- 8 H. Vestur, « Grenelle I : une loi "hors-norme" ... », *Environnement et développement durable*, février 2010, étude n° 4, p. 15.
- 9 S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information n° 3295*, préc., p. 9.
- 10 V. *Constitution Française du 4 octobre 1958 après la révision de juillet 2008*, coll. « Documents d'études », n° 1.04, La Documentation Française, 2008, p. 10.
- 11 S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information n° 3295*, préc., p. 10.
- 12 Ch. Jacob, *Rapport n° 1133 sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée nationale, commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire, 1^{er} octobre 2008, p. 8.
- 13 S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information n° 3295*, préc., p. 10.
- 14 A. Van Lang, « Les lois Grenelle : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ? », *Environnement et développement durable*, février 2011, étude 3, p. 11.
- 15 Sur le concept de développement durable, cf. Y. Petit, *Droit de l'environnement, 1 : Principes et institutions*, préc., p. 71 et s.
- 16 Y. Jegouzo, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AJDA* 20 septembre 2010, *La loi Grenelle II (Première partie)*, p. 1681.
- 17 Sur ces éléments, v. H. Vestur, « Grenelle I : une loi "hors norme" ... », préc., p. 16 et s.
- 18 Cf. P. Billet, « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *RJE* n° spécial 2010 préc., p. 23; « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement et développement durable*, août-septembre 2010, étude 18, p. 17 et s.
- 19 Ce chiffre est donné par B. Berger, D. Courilleau et M.-P. Maître, « Grenelle 2 : l'impact sur les entreprises », *Environnement et développement durable*, août-septembre 2010, étude 17, p. 11 et s.
- 20 Le chiffre de 201 décrets d'application a même été mentionné par G. Paul, *Le Grenelle de l'environnement. 11 fiches pour comprendre la mécanique du « Grenelle » et en connaître tous les impacts*, Gualino, Lextenso éditions, 2011, p. 3.
- 21 Y. Jegouzo, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », préc., p. 1682.
- 22 P. Billet, « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *RJE* n° spécial 2010 préc., p. 24.
- 23 M. Prieur, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *RJE* n° spécial 2010, préc., p. 11.
- 24 Code de l'environnement, Code du cinéma, Code monétaire et financier, Code de l'urbanisme, Code général des collectivités territoriales, Code de la construction et de l'habitat, Code rural, etc.
- 25 Y. Jegouzo, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », préc., p. 1682.
- 26 J.-M. Sauvé, « Que change la loi "Grenelle 2" ? Les apports juridiques de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », intervention au colloque qui s'est tenu à l'ENA le 1^{er} octobre 2010 : http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document/DISCOURS%20ET%20INTERVENTIONS/intervention_jean-marc-sauve_grenelle-2_01102010.pdf
- 27 Pour une présentation détaillée, cf. Y. Jegouzo, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », préc., p. 1683 et s.
- 28 La ZEE a été consacrée par la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer et par la Cour internationale de justice (arrêt du 24 février 1982, affaire du plateau continental [Tunisie/Libye]). Ce concept du droit de la mer confère des « droits souverains » en matière économique sur de vastes espaces marins adjacents à la mer territoriale des États (12 milles marins), et peut s'étendre jusqu'à 200 milles de la ligne de base (cf. P. Daillier, M. Forteau,

- A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 8^e éd., 2009, p. 1312 et s.).
- 29 I. Autissier, « Le Journal de bord du Grenelle de la mer. L'outre-mer français par son extension, sa biodiversité, intéresse toute la planète », *Le Monde*, 3 mai 2009.
- 30 « Le Grenelle de la mer. Des engagements pour préparer l'avenir » : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Grenelle-Mer_Engagements.pdf
- 31 Ces groupes de travail ont porté respectivement sur : « La délicate rencontre entre la terre et la mer » ; « Entre menaces et potentiel : une mer fragile et promesses d'avenir » ; « Partager la passion de la mer » ; « Planète mer : inventer de nouvelles régulations ».
- 32 V. le Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer (10 et 15 juillet 2009) : http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/LIVRE_BLEU_Grenelle_Mer.pdf
- 33 Rapports disponibles sur : <http://www.legrenelle-environnement.fr/Les-rapports-des-Comites,333.html>
- 34 « 2011, année de mise en œuvre du Grenelle de la mer » : http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/03_-_feuille_de_route_grenelle_mer_v2.pdf
- 35 J. Bourrinet, « Le Grenelle de l'environnement : une nouvelle approche des politiques environnementales », *Les Petites Affiches*, n° 81, 22 avril 2008.
- 36 Documents de travail de la DGT, « Impacts macroéconomiques du Grenelle de l'environnement », *Cahiers* n° 2010/06, décembre 2010 : http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/dgtpe/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2010-06.pdf ; v. égal. M.-B. Baudet, « Contre-enquête Planète », *Le Monde*, 21 décembre 2010, p. 6.
- 37 Boston consulting Group, « Réflexion sur le portefeuille de mesures Grenelle Environnement », 2009 : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etude_BCG_-_version_finale_cle119ba4.pdf
- 38 Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010 portant création du CNDDGE, JO 14 avril 2010, p. 6988.
- 39 Disponible sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-5.pdf>
- 40 V. Communiqué de presse du jeudi 16 décembre 2010, disponible sur : http://www.bertrandpancher.com/new/media/doc/20101216_CP_Le_Comite_de_suivi_des_dec_rets_de_la_loi_Grenelle_2_installe.pdf
- 41 Très exactement : 20,1 % sont publiés ; 22,75 % sont devant le Conseil d'État ; 31,75 % font l'objet d'un arbitrage ministériel.
- 42 Assemblée nationale, compte rendu n° 58 du 29 juin 2011 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-dvp/10-11/c1011058.asp#P3_84
- 43 Décret n° 2011-637 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux, JO 10 juin 2011.
- 44 M. Prieur, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », préc., p. 11-12.
- 45 « Rapport d'évaluation du Grenelle de l'environnement », octobre 2010 : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/EY_Evaluation_Grenelle_Rapport_Final_101026_entier.pdf
- 46 G. Dupont, « Un rapport parlementaire dresse un bilan mitigé du Grenelle de l'environnement », *Le Monde*, 1^{er} avril 2011.
- 47 S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information n° 3295*, préc., p. 12.
- 48 Id., p. 216.
- 49 Sur la QPC, v. not. *Regards sur l'actualité*, n° 368, février 2011, La Documentation française : dossier « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », pp. 8-58.
- 50 Conseil d'État, 19 janvier 2011, n° 343389, *EARL Schmittseppel et M. Noir*, *AJDA* 31 janvier 2011, p. 138 ; *Environnement et développement durable*, mai 2011, Comm. n° 61.
- 51 Tribunal des conflits, 13 décembre 2010, n° 3800, *Sté Green Yellow et a. c/Electricité de France*, *AJDA* 7 mars 2011, concl. M. Guyomar, arrêt et note L. Richer, pp. 439-447 ; *Environnement et développement durable*, mai 2011, Comm. 48.
- 52 Pour plus d'informations sur les lois Grenelle, voir *Regards sur l'actualité*, n° 375, la Documentation française, novembre-décembre 2011.