

Le présent supplément consacré aux premiers textes législatifs issus du Grenelle de l'environnement permet de rassembler, pour la première fois, les regards et les équipes des rédactions du *Lamy Droit Immobilier*, de la *Revue Lamy des Collectivités territoriales (RLCT)* et du *Bulletin du droit de l'environnement industriel (BDEI)*. Cette heureuse conjonction constitue l'illustration même du processus du Grenelle qui invite au décloisonnement de pans entiers des disciplines du droit français.

À cette occasion, il était intéressant de demander à Maryse Deguerge et à Jean-Pierre Boivin, de croiser leur regard sur le processus du Grenelle à l'instant privilégié où le législateur vient de poser la plume passant au pouvoir réglementaire un relais aussi attendu que redouté.

Nous leur avons à chacun demandé de nous faire part de leurs réflexions sur les éléments qui, au-delà de l'agitation médiatique et des phénomènes de modes, se dégageront comme les lignes de force du processus du Grenelle.

Maryse Deguerge Jean-Pierre Boivin *Réflexions croisées*

La Rédaction : *L'adoption, le 12 juillet dernier, de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE) clôt le chapitre législatif du Grenelle et ouvre désormais un vaste chantier réglementaire. Quels sont, à ce stade, les premières impressions de l'universitaire et du praticien ?*

Jean-Pierre BOIVIN : Si l'on essaie de prendre un peu de recul par rapport au marathon qui, depuis trois ans, a illustré le processus du Grenelle, on ne peut qu'être frappé par l'existence d'un certain décalage entre la phase de réflexion et le résultat législatif brut, tel qu'il ressort de la lecture de la loi ENE. La phase de concertation du Grenelle s'est incontestablement traduite par un climat d'exaltation collective, laquelle était parvenue, au-delà des clivages, à fédérer une Espérance. Le discours présidentiel de clôture du Grenelle a raisonné comme l'avènement d'un nouveau messianisme : celui du développement durable. Une nouvelle philosophie allait inspirer et infléchir les politiques publiques majeures et *in fine* sur le plan juridique faire bouger les lignes et les concepts. Mais, une fois dissipés les effets de l'euphorie collective, et dans le climat de crise économique mondiale qui a forcé



Maryse Deguerge

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (École de droit de la Sorbonne),
Directrice du Master 2 Recherche Droit de l'environnement
Membre du conseil scientifique de la RLCT

les acteurs publics et privés à revoir à la baisse leurs ambitions, l'analyse du praticien est plus nuancée.

Maryse DEGUERGUE : Il est certain que la crise économique est de nature à freiner la réalisation immédiate de bon nombre d'engagements du Grenelle, qui

nécessitent des investissements économiques. Néanmoins, il ne faut pas négliger le fait que le Grenelle doit inciter à repenser l'économie et notamment à développer des comportements plus vertueux de consommation moins dispendieuse – « responsables » dit la loi –, en attestent l'idée de consommation économe de l'espace, la solution de « l'autopartage », l'expérimentation des péages urbains. Sur le plan des principes, le développement durable n'est pas qu'un messianisme, c'est un nouveau paradigme des politiques publiques qui, à l'instar de la précaution, trouvera des contempteurs, mais qui dorénavant se voit inscrit et précisément défini dans les textes (C. env., art. L. 110-1). C'est un objectif qui répond à cinq finalités cohérentes, mais dont la force normative est faible, – notamment celle de l'épanouissement de tous les êtres humains –. La gageure des juristes est précisément de traduire en normes des préceptes aussi idylliques que celui-là.

La rédaction : *Puis-je vous demander à quels types de réserves vous faites allusion ?*

Jean-Pierre BOIVIN : J'observe, en particulier, une forme de désenchantement de la part du monde associatif qui est

soit critique, soit – au mieux – réservé sur le rendu. Beaucoup soulignent que derrière le feu d'« artifices » auxquels ils ont été conviés, de nombreuses mesures adoptées ne sont, en réalité, que les suites ou les conséquences de transpositions communautaires incomplètes ou en retard (eau, déchets, prévention des risques, évaluation environnementale et participation du public). Mais, surtout, ce qui frappe le praticien au contact des acteurs locaux, c'est l'expression d'un sentiment de saturation et d'incompréhension devant le foisonnement des textes (257 articles dans la loi ENE). Trop nombreux et touchant tous les secteurs d'activités, ils créent un sentiment de lourdeur et d'opacité. La diversité même des thèmes abordés dans le présent numéro en est une bonne illustration. Au-delà de la multiplicité des thèmes abordés, on peut identifier certaines lignes de fond qui développeront leurs effets dans les prochaines années et contribueront à modifier en profondeur le droit de l'environnement. Pour ma part, je retiendrai l'appel au verdissement des documents d'urbanisme, l'effort manifeste pour orchestrer le développement des énergies renouvelables et – en particulier – l'éolien, l'adoption d'un schéma d'infrastructure des transports et la vision de corridors écologiques qui donne aux outils de protection des espèces la dimension dynamique qui manquait à leur efficacité.

Maryse DEGUERGUE : Que le monde associatif soit déçu s'explique fort bien par une posture stratégique qu'il est dans son rôle d'adopter. Que par ailleurs les lois Grenelle aient été l'occasion de rattraper le retard pris pour la transposition des directives communautaires n'est pas critiquable en soi. Ce qui me paraît effectivement plus préoccupant – et là je rejoins le point de vue de Jean-Pierre Boivin – c'est l'aspect fourre-tout de la loi ENE et le chantier immense qu'elle ouvre pour le pouvoir réglementaire. Pas moins de quatre-vingt-huit décrets en Conseil d'État doivent être pris, dix-neuf codes doivent être mis à jour quand ce n'est pas refondus, comme le Code de l'urbanisme, que le gouvernement est habilité à modifier par voie d'ordonnances (L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, art. 256). Les objectifs d'accessibilité, d'intelligibilité et de lisibilité de la loi sont loin d'être atteints au profit des citoyens. Quant aux acteurs locaux, après l'assimilation du contenu des réformes, ils vont se trouver

contraints par des délais à respecter les engagements environnementaux, par des plans de révision périodiques et par des évaluations de leur action. Sans compter la concurrence que suscitera la création du label « Grand site de France » (L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, art. 150) qui pourra être attribué à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation et dont l'attribution sera subordonnée à la mise en œuvre d'un « *projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site* », « *répondant aux principes du développement durable* », vers lequel immanquablement toutes les initiatives convergent.



Jean-Pierre Boivin

Directeur scientifique du BDEI
Avocat, SCP Boivin et Associés

La rédaction : Vous faites référence au verdissement des documents d'urbanisme. L'expression est désormais consacrée, mais que recouvre-t-elle en réalité ?

Jean-Pierre BOIVIN : L'article 14 de la loi du 12 juillet 2010 assigne de nouvelles ambitions aux documents d'urbanisme et, spécialement aux SCOT et aux PLU. En effet, le texte rajoute aux objectifs, déjà très larges de la loi SRU du 13 décembre 2000, de nouveaux objectifs environnementaux parmi lesquels figurent l'utilisation économe des espaces naturels, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la production énergétique à partir de ressources renouvelables, la protection de la biodiversité et la préservation et la remise en état des conti-

nuités écologiques. Dans la mesure où ces objectifs ont vocation à transcender les intérêts locaux, il devrait en résulter l'émergence d'un véritable « ordre public environnemental » qu'il appartiendra désormais aux documents d'urbanisme de respecter et de relayer à travers leurs orientations et leur règlement. Dans ce cadre, le SCOT se voit conforté en tant qu'outil d'aménagement du territoire. Il lui appartiendra de définir des normes relatives à la densité d'occupation d'espace et d'imposer aux PLU des règles d'urbanisation conditionnelles plus complètes qu'auparavant. Pour leur part, les PLU devront également contenir des objectifs de modération de la consommation d'espace et promouvoir une densité minimale des constructions à proximité des transports collectifs.

Maryse DEGUERGUE : Il est certain que l'urbanisme devient le vecteur privilégié de la protection de l'environnement et de l'objectif de développement durable. De par les exigences accrues des nouveaux objectifs environnementaux fixés dans les SCOT, le rapport de compatibilité qui existe entre eux et les PLU devient nécessairement plus contraignant. Ce qui est remarquable, c'est le changement de perspective : la hauteur des constructions sera favorisée plutôt que leur étalement, l'idée

étant qu'il faut maîtriser la consommation d'espace, excessive jusqu'à présent. L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doit donc figurer dans le rapport de présentation des PLU. Et des objectifs de « modération » de la consommation de l'espace et de « lutte contre l'étalement urbain » sont fixés par le projet d'aménagement et de développement durable des PLU. Il est donc légitime de s'interroger sur la combinaison d'objectifs à laquelle devront se livrer les responsables locaux entre, d'un côté une relative concentration de l'habitat, et d'un autre côté, un « équilibre social de l'habitat » et l'harmonie prônée par l'article L. 110 du Code de l'urbanisme.

La rédaction : L'Assemblée Générale de l'ONU a désigné 2010 Année internationale de la biodiversité. Quel écho le Grenelle donne-t-il à ce volet majeur de l'environnement ?

Jean-Pierre BOIVIN : La prise en compte de la biodiversité n'est pas nouvelle et le droit français a récemment fait l'objet de plusieurs mesures relatives à ce domaine.

Je pense, en particulier, au régime des compensations environnementales en cas d'atteintes aux espèces protégées dont le mécanisme a été plusieurs fois précisé ces dernières années. Mais, c'est le Titre 7 de la loi ENE qui apporte les innovations les plus ambitieuses dans ce domaine. Le dispositif met en place une série d'outils parmi lesquels le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) qui a pour objet d'analyser les enjeux régionaux de préservation des continuités écologiques. Les documents d'urbanisme locaux devront prendre en compte les enjeux identifiés au niveau régional et national. Ce mécanisme confirme la mutation de la police de l'urbanisme vers une police de la protection de l'environnement et de la restauration des milieux.

Maryse DEGUERGUE : Ce qui frappe d'emblée à la lecture de la loi, c'est l'intégration de la préservation de la biodiversité dans toutes les politiques publiques, politiques de l'habitat, de l'énergie, des transports, de la recherche, politique agricole et forestière évidemment. Le principe émergent d'intégration des préoccupations environnementales dans tous les secteurs se traduit donc de manière emblématique au travers

de la biodiversité. En outre, la préservation de la biodiversité constitue en elle-même une politique publique, dotée de moyens déjà éprouvés – les parcs naturels, les sites Natura 2000 ... – ou plus innovants, comme les trames vertes et bleues, destinées à protéger les continuités écologiques. Déjà le mécanisme de la responsabilité environnementale, introduit par la directive communautaire CE n° 2004/35 du 21 avril 2004 transposée en droit français par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008, était motivé par les pertes de biodiversité sur le territoire européen et l'impérieuse nécessité de les stopper. Les bonnes intentions ne doivent pas occulter les difficultés à mesurer ces pertes et, plus encore, à identifier les « services » que rend la biodiversité à l'humanité.

La rédaction : *Les services du MEEDDM annoncent un nombre impressionnant de décrets d'application. Quelle réflexion vous inspire cette perspective ?*

Jean-Pierre BOIVIN : Le Ministère annonce, en effet, l'adoption d'environ 180 décrets d'application. Cette avalanche de textes va encore ajouter aux réflexes de saturation que nos interlo-

cuteurs du terrain expriment de plus en plus clairement. Ce sont, en effet, des pans entiers de notre droit positif qui devront être revisités. D'un côté, il est nécessaire que ces textes soient élaborés assez rapidement pour éviter de trop longues périodes de flottement qui retardent ou paralysent les projets. Mais, d'un autre côté, il faudrait vraiment souhaiter une sérieuse pause législative et réglementaire, pour permettre aux acteurs, tant publics que privés, d'avoir une chance d'approprier ces nouveaux outils et de se les approprier.

Maryse DEGUERGUE : Plus que la quantité, certes effarante, des textes d'application à venir, c'est la qualité de ceux-ci qui doit être l'objet de toutes les attentions. Car le risque contentieux, comme il est convenu de l'appeler maintenant, peut s'avérer très élevé, en proportion avec les attentes qu'a suscitées le Grenelle de l'environnement. Plus que tout autre texte, la loi ENE pose la question de la force normative de règles téléologiques, qui n'ont de sens que par les fins qu'elles assignent à des destinataires qui ne disposent pas toujours des moyens matériels et financiers pour les satisfaire. ♦