

Premier bilan sur la loi Grenelle II et ses textes d'application

I - Observations liminaires

* La loi Grenelle II est différente de la loi Grenelle I du 3 août 2009 « relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ».

14 mois pour élaborer la loi Grenelle I

Loi Grenelle I votée à la quasi-unanimité : unanimité au Sénat (312 voix), deux voix contre à l'AN

Loi Grenelle II : 177 voix pour et 135 voix contre au Sénat ; 314 voix pour et 213 voix contre à l'AN

Loi Grenelle II = reculade sur plusieurs dispositions emblématiques. Par exemple, la taxe carbone (cf. annulation par CC du 29 déc. 2009), report également de l'étiquetage Bilan carbone pour les produits de consommation, report sine die de l'éco taxe poids lourds, dérogations pour l'affichage publicitaire, remise en cause de la diminution des pesticides, coup de frein au développement des éoliennes

* Une loi un peu fourre-tout

257 articles articulés autour de 7 titres, eux-même organisés en chapitres

Titre I : Bâtiments et urbanisme = 50 articles

Titre II : Transports : 15 articles

Titre III ; Energie et climat : 26 articles

Titre IV : Biodiversité = 88 articles

Titre V : Risques, santé, déchets = 50 articles

Titre VI : Gouvernance = 33 articles

* Une loi devant être déclinée par de nombreux textes d'application

Pas moins de 200 décrets touchant plus de 25 codes différents sont considérés comme nécessaires à la mise en oeuvre complète de la loi (Cf. Rapport ministériel d'octobre 2010)

* Une loi adoptée dans l'urgence

Débats 'contrés' par les positions de la CMP (cf. confirmation de la suppression de l'avis conforme des ABF sur les demandes de travaux dans les ZPPAUP, rétablissement de la publicité à proximité des centres commerciaux situés hors de toute agglomération)

Temps de parole limité à l'AN (article 49 du règlement AN) car décidé par la conférence des présidents = travail principalement en commission

II – Que contient la loi Grenelle II ?

2.1 Acteurs, principes, outils

1 - réforme du régime des enquêtes publiques et études d'impact

Origine de la réforme : CE, 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, n°297931 = valeur constitutionnelle des articles de la charte environnement + réserve de compétence législative

22 articles réformant l'enquête publique et l'EI

Etudes d'impact : volonté de rationaliser et homogénéiser le régime des EI

Enquêtes publiques : art. 236 de la loi : réécriture des articles L.123-1 et s. du code de l'environnement avec davantage de précisions sur l'objet de l'enquête (L.123-1), son champ d'application (L.123-2) et élargissement à l'ensemble des procédures susceptibles d'affecter l'environnement, que ce soit positivement ou négativement = tous les projets soumis à EI, tous les plans soumis à évaluation environnementale, tous les projets de protection d'espaces naturels

Problèmes : procédure et compétence pour organiser l'enquête pas fondamentalement modifiées, conditions et système de désignation des commissaires enquêteurs identiques,

Art. 240 I – 10° : soumission nouvelle à enquête publique de l'inscription à l'inventaire et classement des sites

Avancées : élargissement des pouvoirs du CE, versement systématique d'une provision au CE dès sa nomination, possible regroupement des enquêtes et élaboration d'un rapport unique, durée de l'enquête fixée à 30 jours avec possibilité de prolongation à 30 jours (et non plus 15), en cas de modification substantielle du projet, suspension de six mois (au lieu d'une nouvelle enquête) ou possibilité d'une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients des changements apportés sur le projet et l'environnement, possibilité pour les CE d'avoir un délai supplémentaire à celui de 30 jours pour rendre leur rapport

Développement durable : Création des Projets territoriaux de développement durable (ayant même valeur que les Agendas 21 = valeur principalement politique ou proclamatoire) + cinq finalités à l'objectif de développement durable (au lieu de 3) dans l'article L.110-1 : lutte contre changement climatique, préservation biodiversité, des milieux et ressources, cohésion sociale et solidarité entre territoires et générations, épanouissement de tous les êtres humains, dynamique de développement selon des modes de consommation et de développement responsables

Création d'une exigence de « rapport sur la situation en matière de développement durable » pour les régions, départements et communes/EPCI de plus de 50 000 habitants (art. 255 loi)

2 – Réforme du droit de l'urbanisme :

50 articles (sans compter les dispositions éparses dans la loi). En général, il s'agit d'adaptations permettant une meilleure prise en compte de l'environnement par les procédures d'urbanisme

Réforme des Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (article 13) : création de nombreux objectifs, suppression de l'obligation de

compatibilité des documents d'urbanisme locaux, opposabilité uniquement par ricochet (quand les orientations et projets sont repris dans un PIG préfectoral)

Renforcement du PLU autour de 4 axes : meilleure prise en compte des objectifs de développement durable, réorganisation des dispositions du PLU en y intégrant les politiques d'urbanisme, d'habitat et de transport, promotion des PLU intercommunaux, contrôle accru du préfet dans l'élaboration et le suivi du document

Réécriture de nombreux articles du code de l'urbanisme (art.12)

Composition inchangée du PLU : rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durables, orientations d'aménagement et de programmation, règlement et annexes. Réorganisation du contenu de ces documents sans véritablement de modification du contenu. Réforme intéressante du PADD (devra définir les orientations de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques + fixera des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain)

Création d'un rapport de compatibilité entre les PLU et les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux s'ils existent

Nouvelles possibilités pour le règlement : imposer des secteurs avec densité minimale de construction près des transports collectifs existants ou programmés (= lutte contre étalement urbain), imposer le respect de performances énergétiques et environnementales aux constructions, travaux, installations et aménagements.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, la commune ou l'EPCI doit procéder, au plus tard dans délai 6 ans, à une analyse de son application notamment par rapport à l'environnement et la maîtrise de la consommation des espaces

Renforcement des orientations d'aménagement et de programmation du PLU

Trois volets désormais dans ces orientations : aménagement, habitat, transport. Pour chacun de ces volets, les orientations définissent les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre (art. L.123-I-4)

Principe du PLU intercommunal : si l'EPCI est doté de la compétence en matière de PLU (rappel : compétence optionnelle pour les communautés de commune et communautés d'agglomération mais obligatoire pour communautés urbaines)

Problèmes : pas d'obligation de créer des PLU intercommunaux + délégation de la compétence PLU à l'EPCI reste optionnelle + pas de PLU couvrant tout le territoire d'un EPCI (PLU unique avec des plans de secteurs)

Contrôle renforcé du préfet : dans les communes non couvertes par un SCOT, l'acte publié devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet (art. L.123-12). Dans ce délai, le préfet exerce un contrôle de légalité et peut notifier à la commune les modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au plan + création de nouveaux motifs d'opposition : le préfet pourra intervenir si le PLU autorise une consommation excessive de l'espace, ne prend pas suffisamment en compte les enjeux liés à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques, font apparaître des incompatibilités manifestes avec le programme local de l'habitat

Entrée en vigueur : les dispositions de l'article 19 sur les PLU entrent en vigueur 6 mois après l'approbation de la loi, le cas échéant, après son intégration dans une nouvelle rédaction du code de l'urbanisme que le Gouvernement est autorisé à apporter (article 25 loi). Cependant, les dispositions antérieures continuent de

s'appliquer lorsqu'un PLU est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le CM avant la date d'entrée en vigueur

Permis de construire : Sauf dans les secteurs protégés au titre du code du patrimoine, au titre des sites et dans les parcs nationaux, les dispositions contraires d'un PLU ne seront plus opposables à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou à la production d'énergie renouvelable (art. 12 loi)

Déclaration de projet : ajout de 6 alinéas à l'article L.300-6 CU (art 23 loi) = pour faciliter les modifications de planifications par des déclarations de projet de l'Etat

3 - Fiscalité environnementale

Suppression de deux niches : exonération d'impôt pour la vente d'électricité produite par certaines installations photovoltaïques (celles d'une puissance n'excédant pas 3 kW) + exonération d'impôt sur les sociétés du produit provenant de la vente de certificats d'économie d'énergie par les sociétés HLM

Création d'un crédit d'impôt au titre des PPRI (art. L.215)

Création d'un système d'éco prêt à taux zéro (art. 244 quater U nouveau)

Instauration d'une taxe sur les plus values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif faisant l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet

Possibilité donnée aux régions et l'Etat de créer une taxe forfaitaire sur les plus values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures ferroviaires (art. L.64)

Voir aussi les articles 4, 5 et 6 de la loi concédant un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en lien avec les travaux permettant économies d'énergie réalisés par les organismes HLM et SEM ayant pour objet la réalisation et gestion de logements

4 – Dispositions éparses (art. 256 et 257 loi)

Autorisation donnée au gouvernement de procéder par ordonnances, dans le délai de 18 mois, à la révision de nombreux pans du droit de la protection de la nature, du droit pénal de l'environnement,...

2.2. Air

1 - Instauration de Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (art.68)

Réforme des plans régionaux de la qualité de l'air (cf. loi du 30.12.96 dite LAURE)

Ne sont plus élaborés en association avec Etat mais conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional

3 volets dans le SRCAE : changement climatique, qualité de l'air et énergie

Fixe des orientations / objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie, de respect des normes de qualité de l'air

Peut intégrer le plan climat énergie territorial

Chaque région dispose d'un an à compter de la publication de la loi pour se doter de ce Schéma (les PRQA existants continuant de produire leurs effets dans l'intervalle)

Obligation pour les PDU d'être compatibles avec ces Schémas

Création de deux obligations pour les communes et EPCI de plus de 50 000 hab : établir avant le 31/12/12, un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre + établir dans les mêmes délais un plan climat énergie territorial qui constitue le volet climat de leur Agenda 21 local

Zones d'expérimentation (art 182 loi)

Des Zones d'actions prioritaires pour l'air peuvent être instituées dans les communes de plus de 100 000 hab dont la mauvaise qualité de l'air est avérée. Dans ces zones, possibilité d'interdire l'accès aux véhicules polluants

Exigence d'une évaluation environnementale préalable et d'une concertation avec les communes limitrophes, les gestionnaires de la voirie, les autorités organisatrices de transport urbain et les chambres consulaires

Autres dispositions

Articles 179, 180 et 181 consacrés à la protection de la pollution de l'air, notamment de l'air intérieur

2.3. Bruit

1 – Exposition à des nuisances lumineuses et sonores

Création d'un chapitre dans le code de l'environnement consacré à la « prévention des nuisances lumineuses » (L.583-1 et s. code de l'environnement)

Particularité : les compétences des maires ne concerne pas les « installations communales » pour lesquelles le contrôle relève de la compétence de l'Etat

2 – Changement de nom pour l'ACNUSA

L'ACNUSA devient l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires = extension des compétences de cette autorité à d'autres bruits que celui des avions

3 – Son des publicités à la télévision

Art.177 : interdiction d'augmenter le son entre le déroulement normal des programmes et les pages d'écrans publicitaires

2.4. Déchets

22 articles : L.186 à 207 et 209

Un grand nombre d'aspects de la production et du traitement des déchets sont modifiés.

Réforme de la planification départementale des déchets (modification de l'article L541-14 du

code de l'environnement par l'article 194 de la loi)

Le plan recense désormais les délibérations des personnes morales de droit public responsables du traitement des déchets entérinant les choix d'équipement à modifier ou à créer, la nature des traitements retenus et leurs localisations

Le plan doit aussi énoncer de nouvelles priorités : fixer des objectifs de prévention quantitative et qualitative à la source des déchets produits, fixer des objectifs de tri à la source, de collecte sélective (notamment des biodéchets) et de valorisation de la matière, fixer une limite aux capacités annuelles d'incinération et d'enfouissement de déchets ultimes, énoncer les priorités à retenir pour la valorisation des composts issus des déchets organiques, prévoir les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent rechercher, à titre exceptionnel, des capacités d'incinération ou de stockage hors du département en cas de pénurie de capacité de traitement

2.5. Eau

1 – Assainissement

Pour le contrôle des dispositifs d'assainissement non collectif, les communes peuvent assurer une maîtrise d'œuvre, en lieu et place des propriétaires mais avec leur accord, pour réaliser, entretenir et réhabiliter leurs installations (art.160 loi). Le délai est porté à 10 ans au lieu de 8.

Réforme du contenu des schémas d'assainissement collectif

2 – Captages d'eau potable

Pour les captages d'eau potable, le département ou un syndicat mixte peut intervenir en cas de carence des communes (art. 164 loi)

Mise en avant des agences de l'eau pour avancer dans la protection des captages

3 – Eaux pluviales

Obligation de déclarer en mairie des dispositifs de réception d'eaux pluviales « pour les usages domestiques intérieurs » (art.164-II loi)

Possibilité d'utiliser l'eau pluviale pour l'alimentation des toilettes, le lavage des sols et le lavage du linge dans les bâtiments d'habitation (article 164 loi)

Réforme de la taxation des équipements de réception d'eau pluviale (art165 loi)

Quelques autres dispositions à remarquer : délimitation par décret de bassins subissant d'importantes marées vertes avec déclaration obligatoire des épandages d'azote (art.108 loi), possibilité donnée aux agences eau d'acquérir des parcelles en vue de la gestion des zones humides (art.133), obligation de maintenir des bandes enherbées le long des cours d'eau (art.138), augmentation de la redevance pour pollution des élevages en cas de condamnation pénale (art.152)

4 – risque inondation

Transposition de la directive 23/10/07

Définition de la notion d'inondation et du risque d'inondation

Création d'une planification spécifique : avant 22/12/11, évaluation préliminaire des risques d'inondation + avant 22/12/13, cartes des surfaces inondables et cartes des risques d'inondation + élaboration de plans de gestion des risques d'inondation

2.6. Energie

= Titre 1^{er} de la loi

1 – Performance énergétique des bâtiments

Réforme de la réglementation thermique

Modification du contenu des diagnostics énergétique

2 – Production d'énergie renouvelable

Imbroglie concernant les tarifs d'achat de l'énergie photovoltaïque

Validation législative des contrats d'énergie conclus entre EDF et les producteurs indépendants

Création d'un comité de suivi des énergies renouvelables

3 –Energie éolienne

Trois mesures phares ont été âprement discutées : le seuil minimum de 5 éoliennes par parc éolien, le classement des éoliennes dans la législation ICPE, l'éloignement de 500 m des zones destinées à l'habitation

Au final : classement en ICPE sous réserve d'inscription dans nomenclature, validation des parcs éoliens à 5 éoliennes, l'interdiction de construction d'éoliennes à moins de 500 m des habitations ne concerne plus que les zones définies dans les doc. d'urbanisme en vigueur à la date de publication de la loi

Modification du contenu du schéma régional éolien (art.90 II)

Suppression des études d'impact et EP (sachant que de telles formalités sont envisagées dans le droit des ICPE)

Obligation de remise en état du site d'exploitation d'une éolienne (art. 90 VII)

4 –Transport

Possibilité d'expérimenter les péages urbains dans les agglomérations de plus de 300 000 hab (art.65)

2.7. Installations classées

Soumission des éoliennes au régime des ICPE

Soumission des ICPE enregistrées au contentieux ICPE

Renforcement de la responsabilité des sociétés mère en cas de pollution causée par l'une de leurs filiales

2.8. Produits antiparasitaires et chimiques

Nouvelles dispositions à relever : la publicité pour la vente de produits phytopharmaceutiques à destination des jardiniers est interdite (art.101 loi) +l'utilisation de tels produits peut être interdite dans des « zones particulières fréquentées par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables » (parcs, jardins publics, terrains de sport ...) + principe d'interdiction de l'épandage aérien

Rapport annuel du Gouvernement sur le suivi des usages agricoles et non agricoles des produits phytopharmaceutiques en France (art.104 loi)

Les nanoparticules entrent dans le code de l'environnement (art.185 loi)

2.9. Protection de la nature

1 –Trame verte et bleue

Objectifs et contenu fixés à l'article L.371-1 CDE

Planification induite : un document cadre (art. L.371-2 CDE) et un Schéma régional de cohérence écologique (art. L.371-3)

Portée juridique variable selon le document concerné (art L.371-2 al 6 et L.371-3 al 13 et al14)

2 – Protection des espèces et des habitats

Modification de l'intitulé du Livre IV du Code de l'environnement « Faune et flore » par « Patrimoine naturel » : intégration de la protection des sites et des éléments de la géologie

A noter les dispositions des art. 123 et 124 de la loi

Alourdissement des sanctions pénales

Réforme du contenu des arrêtés de biotope (art. L411-1-3° et 4° CDE)

Renforcement des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (art.L.414-11 CDE) avec la création d'un agrément étatique

Création de plans nationaux d'action sur les espèces protégées (art 129 loi, L.414-9)

2.10. Littoral et montagne

Retour dans le code de l'urbanisme de cette possibilité de superposer lois littoral et montagne sur les grands lacs de montagne (suppression de l'alinéa 2 de l'article L.145-1 CU)

Création d'une nouvelle dérogation dans la bande de 100 m : les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables sont possibles. Dans ce cas, le raccordement doit être souterrain et de « moindre impact pour l'environnement ». Renvoi à un décret d'application (art.167 loi ; art. L.146-IV-III)
Extension des servitudes de passage des piétons le long du littoral aux DOM (art.32-V loi)

2.11. Autres

1 - Affichage publicitaire (loi de 1979)

L'interdiction des préenseignes ne sera effective que 5 ans après entrée en vigueur de la loi.

2 -ZPPAUP

L'art.28 de la loi transforme les ZPPAUP en « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ».

Dans ces zones, une nouvelle procédure de contrôle des travaux sera instaurée mais sans avis conforme de l'ABF. Un avis exprès sera exigé, auquel l'autorité compétente ne pourra passer outre qu'en transmettant le dossier au préfet de région. C'est ce dernier qui tranchera in fine (art. L.642-1 à L.642-10 nouveau du code du patrimoine)

III - Où en est-on de la loi Grenelle II, près d'une année après ?

1 - Un premier bilan ministériel de la loi Grenelle de 2009 a été rendu en octobre 2010 (cf. pièce jointe au dossier).

Selon le Gouvernement :

« Trois ans après le lancement du processus, la grande majorité des engagements du Grenelle (96%) a été engagée, à des degrés divers. Seule une dizaine d'engagements n'a fait l'objet d'aucun avancement en raison d'une relative difficulté à appréhender l'engagement et à lui donner une concrétisation pertinente. Les parties prenantes pourraient valider le retrait ou la redéfinition de ces engagements dans le cadre des prochaines discussions. Parmi les 268 engagements initiaux, 18% peuvent être considérés comme totalement réalisés, et plus de la moitié (59%) sont en cours de réalisation et ne semblent pas à ce jour devoir connaître de difficultés majeures pour aboutir à condition que demeure l'implication de tous les acteurs.

Pour une grande partie des engagements, l'horizon de mise en œuvre reste 2020 ou au-delà, c'est pourquoi la mesure de l'avancement doit se comparer au calendrier complet de mise en œuvre. Par ailleurs, environ 1 engagement sur 5 nécessite une réorientation stratégique ou une remobilisation significative des ressources et/ou des différents collèges pour surmonter les difficultés rencontrées ou les retards constatés et atteindre les objectifs initiaux » (Rapport d'évaluation pages 8 et 9).

Le point de vue associatif est plus mitigé et tient compte notamment du détricottage réglementaire et législatif postérieur :

<http://www.agirpourenvironnement.org/presse/grenelle6.htm>

<http://www.rac-f.org/Grenelle-de-l-environnement-Le.html>

http://www.fne.asso.fr/fr/reunion-du-comite-de-suivi-grenelle-fne-dresse-son-bilan-d-etape.html?cmp_id=33&news_id=12064

2 – Le bilan de la loi Grenelle II reste à faire. Plusieurs textes d'application sont intervenus

La sélection suivante n'est pas exhaustive. Elle présente quelques textes jugés essentiels par rapport aux préoccupations des APNE.

* Action administrative : circulaire ministérielle du 23 mars 2011 (jointe au dossier)

Une circulaire du ministère chargé de l'écologie du 23 mars 2011 indique aux préfets les priorités territoriales à retenir pour l'année 2011, en vue de la mise en œuvre des engagements issus du Grenelle de l'environnement.

Ces priorités sont les suivantes :

- élaboration des plans et des schémas territoriaux ;
- mesures favorisant la transition vers une économie verte ;
- accompagnement de la mutation du secteur du bâtiment ;
- préservation de la biodiversité ;
- concertation et gouvernance à cinq.

Il est également demandé aux préfets de mettre en place un réseau d'acteurs, dénommés les « artisans du Grenelle », qui seront chargés de faciliter la concrétisation du Grenelle de l'environnement.

La circulaire comprend, en annexe, un bilan des réalisations au 30 juin 2010.

* Déchets : Ord. 17 déc. 2010 : texte de transposition de la directive cadre sur les déchets

La transposition de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets ne constitue pas un bouleversement du cadre de la politique des déchets mais plutôt une clarification du droit existant.

Remarque : les États membres devaient procéder à sa transposition avant le 12 décembre 2010.

L'ordonnance du 17 décembre 2010 modifie les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement et adapte le code des douanes et le code général des collectivités territoriales aux nouvelles définitions et obligations.

Elle définit les notions de :

- hiérarchie dans le mode de traitement des déchets : prévention, préparation en vue de la réutilisation, recyclage, autre valorisation, notamment valorisation énergétique et élimination (C. envir., art. L. 541-1) ;
- la gestion des déchets comme celles de déchets, de producteur et de détenteur de déchets, de prévention, de réemploi, de recyclage ou de valorisation (C. envir., art. L. 541-1-1) ;
- sous-produit (C. envir., art. L. 541-4-2).

Sont également précisées :

- la responsabilité du producteur et du détenteur de déchets (C. envir., art. L. 541-2) ;
- les obligations des producteurs et des détenteurs de déchets au regard des règles définissant la hiérarchie des déchets (C. envir., art. L. 541-2-1) ;
- la police administrative en matière de déchet (C. envir., art. L. 541-3) ;
- l'obligation pour les producteurs et les détenteurs de déchets de caractériser leurs déchets, d'emballer et d'étiqueter leurs déchets dangereux selon des règles qui seront définies par décret et de mélanger des déchets dangereux avec d'autres déchets ou matières en dehors d'une installation classée pour la protection de l'environnement (C. envir., art. L. 541-7-1 et L. 541-7-2) ;
- la responsabilité des éco-organismes (C. envir., art. L. 541-10).

Ce texte introduit un régime de sanctions administratives (C. envir., art. L. 541-2-1) et notamment à l'encontre des producteurs soumis à une éco-contribution qui ne s'acquitteraient pas de leur obligation et la possibilité pour un déchet de sortir du statut de déchet et de redevenir un produit (C. envir., art. L. 541-4-3).

En matière de planification, il crée un plan national de prévention (C. envir., art. L. 541-11) et adapte les plans de gestion des déchets aux exigences de la nouvelle directive-cadre (C. envir., art. L. 541-11-1 et s.).

L'ordonnance impose la collecte séparée des déchets valorisables, pour autant que cela soit réalisable d'un point de vue

technique, environnemental et économique (C. envir., art. L. 541-21-2). L'interdiction d'entrée et de stockage sur le territoire national de déchets radioactifs ou de combustibles usés en provenance de l'étranger ne s'applique pas lorsqu'ils sont issus de substances ou d'équipements radioactifs expédiés depuis la France à l'étranger à des fins de traitement ou de recherche, lorsque ceux-ci ne provenaient pas à l'origine de l'étranger (C. envir., art. L. 542-2-1).

Les sites et sols pollués ou les sédiments déplacés au sein des eaux de surface sont exclus de la réglementation sur les déchets (C. envir., art. L. 541-4-1). Est introduit un chapitre V au titre V intitulé « Sites et sols pollués » qui reprend les dispositions précédemment définies à l'article L. 541-3 du code de l'environnement.

Le dispositif réglementaire sera complété par des décrets prévus au premier trimestre 2011.

* Déchets : décret du 19 avril 2011 sur les missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés

Ce décret d'application de la loi Grenelle 2 prévoit ses modalités de désignation et ses fonctions.

L'article L. 541-10 du code de l'environnement impose que les éco-organismes agréés soient soumis à un censeur d'État prévu à l'article 46 de la loi Grenelle 1 du 3 août 2009. Les missions et modalités de désignation de ce censeur sont fixées par un décret du 19 avril 2011.

Les fonctions de censeur d'État sont exercées par un membre du service du contrôle général économique et financier désigné par le chef de ce service auprès de chaque éco-organisme agréé.

Le censeur d'État veille à ce que les éco-organismes agréés disposent, pendant toute la durée de l'agrément, des capacités financières qui leur ont permis d'être titulaires d'un agrément. Il peut faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission. L'éco-organisme doit lui communiquer, à sa demande, tous documents et informations nécessaires, notamment ceux liés à sa gestion financière. Le censeur d'État adresse un rapport aux ministres chargés de l'écologie, de l'industrie et de la santé, chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

Les catégories de déchets pour lesquelles un éco-organisme agréé a été mis en place sont :

- les déchets d'emballages ménagers : Éco-Emballages, Adelphe (verre), Cyclamed (médicaments) ;
- les piles et accumulateurs usagés : Screlec, Corépile ;
- les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) : Éco-Systèmes, Écologic, ERP, Recylum (ampoules) ;
- les déchets de papiers graphiques : ÉcoFolio ;
- les textiles usagés : Éco-TLC.

* Conservatoire du littoral : décret du 21 février 2011 modifiant la composition du Conservatoire

Dans le cadre de la loi Grenelle 2 qui a modifié la composition du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, un décret procède à quelques ajustements de celle-ci. En outre, deux dispositions permettent, d'une part, au directeur du conservatoire d'engager toute action en justice (en plus de représenter l'établissement), d'autre part, au budget du conservatoire d'être alimenté par toute taxe qui lui est affectée (notamment la taxe sur les passages maritimes et le droit de francisation et de navigation).

* Inondations : décret du 2 mars 2011 sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation

Le texte prévoit notamment un plan de gestion des risques d'inondation pour chaque district géographique, décliné dans des stratégies locales et des plans d'action locaux.

La transposition de la directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a été d'abord transposée par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2 (C. envir., art. L. 566-1 à L. 566-13), puis par un décret du 2 mars 2011 (C. envir., art. R. 566-1 à R. 566-18).

Ce décret détermine les actions à mener et leurs responsables pour réaliser successivement :

- une évaluation préliminaire des risques d'inondation dans chaque district hydrographique, en mobilisant au mieux l'information disponible en la matière ;
- une sélection des territoires à risque d'inondation important ;
- une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation pour ces territoires ;

- un plan de gestion des risques d'inondation pour chaque district hydrographique, devant se décliner au niveau de ces territoires à risque d'inondation important dans :

- des stratégies locales proportionnées aux enjeux en présence,
- et des plans d'action locaux de gestion des risques d'inondation.

Le décret précise également, au niveau national, le rôle du ministre chargé de la prévention des risques majeurs qui doit définir une Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale et identifier les territoires à risque d'inondation important d'enjeu national.

Enfin, le texte procède à quelques modifications du code de l'environnement :

- l'étude d'incidence applicable aux installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) soumis à la nomenclature sur l'eau doit désormais justifier de sa compatibilité avec le plan de gestion des risques d'inondation (C. envir., art. R. 214-6 et R. 214-32) ;

- ce plan de gestion doit être soumis à l'évaluation des incidences applicable aux plans et programmes (C. envir., art. R. 122-17, 17°) ;

- le directeur régional de l'environnement, sous l'autorité du préfet coordinateur de bassin, doit contribuer à chacune des actions mentionnées ci-dessus, à savoir : l'évaluation préliminaire des risques, la sélection des territoires à risques, l'élaboration des cartes ainsi que la mise en œuvre et le suivi du plan de gestion (C. envir., art. R. 213-6).

* Milieu marin : décret du 5 mai relatif au plan d'action pour le milieu marin (joint au dossier)

Un décret du 5 mai 2011 pris en application de la loi dite Grenelle 2, permet d'achever la transposition par la France de la directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008.

La directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 (n° 2008/56/CE) fixe un objectif ambitieux de réalisation du bon état écologique du milieu marin (diversité biologique, interactions correctes entre les espèces et leurs habitats, océans dynamiques et productifs), au plus tard en 2020.

En application de ces dispositions, le code de l'environnement prévoit que toutes les mesures nécessaires pour parvenir à cet objectif doivent être prises par l'autorité administrative, sous la forme de plans d'action, élaborés pour chaque région ou sous-région marine (C. envir., art. L. 219-9, I ; C. envir., art. L. 219-18).

Ainsi, un décret du 5 mai 2011, détaille le champ d'application de ces plans d'action, leur contenu, ainsi que leur condition d'élaboration, d'approbation, de mise en œuvre et de mise à jour.

Le décret met en place la gouvernance de ces plans d'action à l'échelle de zones maritimes pertinentes d'un point de vue biogéographique.

Précision : les zones géographiques concernées sont : la Mer-du-Nord et la Manche ; les mers Celtiques ; le Golfe de Gascogne et la Méditerranée occidentale.

Les plans d'actions sont composés de cinq éléments, mis à jour tous les six ans (C. envir. art. L.219-9, I à V), à savoir :

- une évaluation initiale de l'état écologique actuel des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux (au plus tard le 14 juillet 2012) ;
- la définition du bon état écologique pour ces mêmes eaux (au plus tard le 15 juillet 2012) ;
- une série d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés en vue de parvenir au bon état écologique (au plus tard le 15 juillet 2012) ;
- un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente et de la mise à jour périodique des objectifs (au plus tard le 15 juillet 2014) ;
- un programme de mesures fondées sur l'évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines, destiné à réaliser et maintenir un bon état écologique du milieu marin ou à conserver celui-ci (au plus tard le 31 décembre 2015).

Les modalités d'application et le contenu de ces cinq éléments sont désormais précisément définis par les articles R. 219-5 à R. 219-9 du code de l'environnement, intégrés par le nouveau décret.

Enfin, le décret prévoit que les décisions prises dans le cadre des plans d'actions devront veiller à associer pleinement les acteurs du monde maritime, ainsi que le grand public lors de chacune des étapes du processus,

notamment pour la définition des objectifs et des mesures de gestion nécessaires pour l'atteinte du bon état écologique.

* Transposition de directives communautaires

L'article 256, 1° de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 habilite le gouvernement à prendre une série d'ordonnances afin "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". C'est sur cette base que l'ordonnance du 21 octobre 2010 a été prise. Elle devrait être complétée par une proposition de loi, examinée le 17 novembre au Sénat.

Remarque : cette ordonnance constitue la quatrième vague de transposition du droit européen en l'espace de seulement cinq ans (v. L. n° 2005-1319, 26 oct. 2005 ; L. n° 2008-757, 1^{er} août 2008 ; Ord. n° 2009-229, 26 févr. 2009).

L'objet de cet texte est de mettre certaines dispositions de la partie législative du code de l'environnement en conformité avec le droit communautaire (et plus accessoirement avec le droit international), afin d'échapper à d'éventuelles condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, la directive 2007/2/CE dite "Inspire" mettant en place un système d'information géographique aurait dû être transposée le 15 mai 2009, si bien que la Commission a récemment déposé un recours en manquement devant la Cour (Communiqué de presse de la Commission, 3 juin 2010).

L'ordonnance est composée de deux titres, l'un consacré à l'information géographique, à l'air, à l'atmosphère et à la prévention des pollutions et des risques, l'autre aux dispositions pénales concernant les pollutions marines.

* Energie : création d'un code de l'énergie – Ordonnance du 9 mai 2011

Après avoir été présentée au Conseil des ministres du 4 mai 2011, l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 créant la partie législative du code de l'énergie et permettant la transposition de deux directives de juillet 2009 relatives aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et pour celui du gaz naturel, est publiée.

Présentation de l'ordonnance

Cette ordonnance, prise sur le fondement de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, permet de :

- regrouper l'ensemble des dispositions législatives relatives au gaz et à l'électricité dans un texte unique ;
- transposer en droit français les directives européennes 2009/72 et 2009/73 dites « troisième paquet énergie » afin de favoriser l'ouverture des marchés à la concurrence et d'harmoniser les compétences des autorités de régulation nationales de l'énergie.

Exception faite de la transposition des directives, la codification se fait à droit constant : les dispositions des lois traitant de l'énergie sont reprises, sous réserve des modifications nécessaires pour assurer une clarification de l'état du droit existant sur certains points. Les articles 4 et 5 de l'ordonnance listent les textes à abroger, à l'exception de certaines dispositions à conserver en l'état soit en raison de leur caractère provisoire, soit parce que hors champ du code de l'énergie, ainsi que ceux qui sont apparus implicitement abrogés. Les dispositions abrogées sont remplacées simultanément par les références correspondantes dans le code de l'énergie.

Les dispositions relatives aux installations nucléaires de base et à la politique d'information et de transparence à l'égard du public restent intégrées au sein du code de l'environnement.

Par ailleurs, l'ordonnance :

- précise les délais de mise en œuvre de la procédure de première certification par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz ;
- réécrit trois articles du code de la construction et de l'habitation (CCH, art. L. 131-1 à L. 131-3) qui sont des articles en mode « code suiveur » reprenant le contenu de dispositions codifiées au code de l'énergie ;
- modifie l'article L. 214-5 du code de l'environnement relatif aux règlements d'eau des entreprises hydroélectriques concédées ;
- organise un dispositif transitoire pour la mise en œuvre de la nouvelle interdiction faite aux salariés et aux dirigeants des sociétés gestionnaires des réseaux de transport d'électricité et de gaz de posséder un intérêt quelconque dans les autres sociétés composant l'entreprise verticalement intégrée.

Présentation du code

Ce nouveau code comprend 7 livres, traitant de chaque énergie et de chaque secteur correspondant :

- le livre I^{er} consacré à l'organisation générale du secteur de l'énergie rappelle les principes essentiels en matière de politique énergétique, les obligations de service public, les obligations de protection des consommateurs et précise le rôle de la CRE ainsi que celui de l'État en matière de politique de l'énergie ;

- le livre II concerne la maîtrise de la demande d'énergie et le développement des énergies renouvelables et notamment les certificats d'économie d'énergie, la performance énergétique dans l'habitat, les installations de chauffage et de climatisation et les véhicules ;
- le livre III comporte les dispositions relatives à l'électricité : production, transport et distribution, commercialisation, accès et raccordement aux réseaux ;
- le livre IV comporte des dispositions s'appliquant à tous les types de gaz qui peuvent être injectés et transportés de manière sûre dans les réseaux de gaz naturel. Elles concernent la recherche et l'exploitation des gîtes contenant du gaz naturel, le stockage, le transport et la distribution, la commercialisation ainsi que l'accès et le raccordement aux réseaux et installations ;
- le livre V est consacré aux dispositions relatives à l'utilisation de l'énergie hydraulique et reprend essentiellement les dispositions de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ;
- le livre VI contient les dispositions relatives au pétrole telles que la recherche et l'exploitation des gîtes contenant du pétrole, le transport, le raffinage et le stockage et la distribution ;
- le livre VII est relatif aux réseaux de chaleur et de froid.

Date d'entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} juin 2011. Toutefois, certaines dispositions visées à l'article 6 de l'ordonnance ne seront abrogées qu'à compter de la publication des dispositions réglementaires correspondantes du code de l'énergie. Les dispositions mentionnées à l'article 12 auront une abrogation différée au 1^{er} janvier 2012 ou au 1^{er} janvier 2014. Enfin, les articles 8 et 9 précisent certaines dates d'entrée en vigueur spécifiques s'appliquant à quelques dispositions codifiées.

L'élaboration de la partie réglementaire du code de l'énergie va s'engager, l'objectif étant de disposer, d'ici la fin de l'année 2011, d'un code complet

3 – Premières difficultés jurisprudentielles liées à la mise en œuvre de la loi Grenelle II

CAA Nantes, 28 janvier 2011, Société NéoPlouvien (joint au dossier) : éloignement des éoliennes par rapport aux habitations et loi littoral

Par cet arrêt, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé un permis de construire d'éoliennes pour méconnaissance de la loi Littoral.

Le préfet du Finistère avait accordé un permis de construire huit éoliennes sur le territoire de la commune de Plouvien. Le tribunal administratif de Rennes a annulé ce permis pour insuffisance de l'étude d'impact en matière acoustique. La cour administrative d'appel de Nantes annule le jugement sur ce point, estimant que le contenu et les mesures présentées dans l'étude d'impact étaient suffisants.

Elle va toutefois procéder à l'annulation du permis de construire pour violation des dispositions de la loi Littoral du 3 janvier 1986.

Tout d'abord, elle qualifie la commune de « commune riveraine des mers et océans » sur le territoire de laquelle s'appliquent les dispositions de l'article L.146-1 du code de l'urbanisme. Cet article, issu de la loi Littoral, prévoit que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Elle va ensuite considérer que les huit éoliennes dont l'implantation a été autorisée par le permis de construire qui doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation ne se situent pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Or, depuis la loi Grenelle 2, les éoliennes ne peuvent plus se situer en continuité d'une agglomération ou d'un village existant car elles doivent être implantées à plus de 500 mètres des habitations les plus proches.

Par cette décision, le juge administratif applique le principe d'urbanisation en continuité qu'il avait dégagé pour les éoliennes situées en zone de montagne (CE, 16 juin 2010, n° 311840, Leloustre) à celles situées sur le littoral. Toutefois, contrairement à la loi Montagne, la loi Littoral ne comporte aucune dérogation : elle s'applique à tous les projets, quel que soient leur nature ou leur porteur, y compris aux installations classées.

Par ailleurs, l'association requérante a annoncé qu'elle allait introduire une action en trouble anormal de voisinage pour solliciter le démontage des éoliennes.

CE 19 janvier 2011 : Énergie solaire : contentieux autour de l'article 88 de la loi Grenelle 2 (joint au dossier)

Le Conseil d'État et le Tribunal des conflits se sont respectivement prononcés sur la constitutionnalité et la conventionnalité de cet article.

A l'appui d'un recours en annulation des arrêtés du 16 mars 2010, l'EARL Schmittseppel a demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur des dispositions des III et IV de l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

Remarque : les arrêtés du 16 mars 2010 ont pour objet de préciser l'application des arrêtés du 12 janvier 2010 qui ont abrogé l'arrêté du 10 juillet 2006 et prévu un nouveau tarif d'achat de l'électricité produite par l'énergie photovoltaïque.

Cet article 88, issu d'un amendement parlementaire, a d'une part, qualifié les contrats d'achat d'électricité conclus au titre de l'article 10 de loi n° 2000-108 de contrats administratifs et d'autre part, opéré une validation législative des arrêtés des 12 et 15 janvier 2010.

La question était de savoir si cet article, du fait de son caractère rétroactif était conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution. Mais le Conseil d'État a rejeté la demande de transmission au Conseil constitutionnel.

S'agissant de l'article 88-IV, il a estimé que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter, tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions. En l'espèce, il a considéré que ces dispositions répondent bien à un but d'intérêt général : cet article a pour objet 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.

En revanche, le Conseil d'État n'a pas répondu à la conformité de l'article 88-III, le litige soulevé ne portant pas sur un contrat d'achat d'électricité mais sur la légalité des arrêtés du 16 mars 2010. De plus, la question de la qualification et de la date de conclusion des contrats d'achat d'électricité est sans incidence sur l'appréciation de la légalité des arrêtés du 12 janvier 2010 et, par voie de conséquence, de ceux du 16 mars 2010.

En décembre 2010, le Tribunal des conflits s'était prononcé sur la nature juridique de ces contrats d'achat. Selon lui, les demandes de contrat d'achat déposées avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2, soit le 14 juillet 2010, et faisant l'objet d'un recours contentieux sont de droit privé et relèvent de la compétence du juge judiciaire.

Ainsi, il avait estimé que la qualification de contrats administratifs conférée par la loi du 12 juillet 2010 aux contrats conclus entre EDF et les producteurs autonomes d'électricité, avec une portée rétroactive, alors qu'un litige est en cours entre eux, n'était justifiée par aucun motif impérieux d'intérêt général.

Les stipulations de cet article étaient donc contraires aux exigences de procès équitable posées par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH).