

GIS-GRALE
GROUPEMENT DE RECHERCHE
SUR L'ADMINISTRATION LOCALE EN EUROPE

DROIT et GESTION
des **Collectivités Territoriales**

**La transition écologique
et les collectivités territoriales**

2019

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrines et pratiques

I. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : HISTOIRE JURIDIQUE D'UN CONCEPT D'AVENIR

Anne RAINAUD

Maître de conférences HDR de droit public

Le « passé et l'avenir sont deux abîmes dans lesquels l'esprit humain se plaît à se perdre » (Phocylide de Milet, VI^e s. avant J.-C.).

Malgré cette mise en garde, il semble nécessaire d'aborder la question de la transition écologique tendue entre le passé et l'avenir. En effet, elle vise un objectif à atteindre, le développement durable, lequel s'enracine dès les années 1970 dans le cadre onusien.

Néanmoins, pour éviter de s'égarer, il sera sage d'aborder le sujet, la transition écologique, à partir de la définition donnée par le ministère compétent.

« La transition écologique est une évolution vers un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte accélérée de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux¹. »

Quels enseignements tire-t-on de cette définition ?

Tout d'abord, la transition écologique est un concept économique et social. En ce sens les défis posés par les « grands enjeux environnementaux » redynamisent le droit public économique à l'échelle nationale où l'État conduit les rênes de la transition écologique en y associant, ou incitant, ou obligeant les personnes privées, les personnes morales privées et publiques – dont les collectivités territoriales – en tant que relais complémentaire.

¹ Définition donnée par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), voir http://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_ESS_TEE_VF_cle034f71.pdf.
<http://www.manche.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-territoire-energie/Developpement-Durable/La-transition-ecologique>.

Ensuite, la transition écologique est un concept tourné vers l'avenir dont se saisit le politique pour nous mener *vers* un nouveau modèle de société. Traiter de la transition écologique implique de s'intéresser à un *mouvement*, à une situation instable, un phénomène transitoire pour répondre à des enjeux environnementaux majeurs, tant auprès des générations futures qu'actuelles. Le facteur temps est un élément indissociablement lié à la transition écologique. Notamment, le succès de la transition écologique dépendra de sa durée.

Enfin, la transition écologique implique une réactivité multiacteurs. Une réaction de l'État tout spécialement, face aux divers enjeux environnementaux. On lui reproche parfois de ne pas en faire assez, d'être en situation de carence si on se réfère aux actions contentieuses qui viennent d'être engagées contre l'État français en janvier 2019. Pourtant l'État n'est pas absent. Peut-être est-il en retard et le temps lui fait déjà défaut. On pense ainsi à la diminution du trait de côte ou au phénomène de submersion marine tristement illustré lors de la tempête Xynthia. Il manifeste indubitablement sa présence par des institutions spécifiques : le Conseil national de la transition écologique (CNTE) créé en 2008, un ministère rebaptisé en 2017 « ministère de la Transition écologique et solidaire ». L'époque d'un ministère voire d'un secrétariat d'État uniquement rattaché à l'environnement est révolue. L'État témoigne d'un certain courage par la définition qu'il donne de la transition écologique, car il expose clairement l'ampleur des risques et des préjudices et indique la nécessité d'aller vers un « un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, travailler, de vivre ensemble ». L'annonce n'est pas des moindres. Elle est presque révolutionnaire.

La définition de la transition écologique nous apprend également qu'il s'agit d'un enjeu collectif qui dépasse le seul État. La transition écologique vers le développement durable est un enjeu mondial qui touche tout le village planétaire. Il devrait ainsi déboucher sur un nouvel ordre écologique. Une comparaison peut être faite de ce point de vue avec le Nouvel ordre économique international. À l'instar de la conférence de Bandoeng (1955) qui constituera la base du droit international du développement, prônant un nouvel ordre économique international, formalisé par deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies (ONU) du 1^{er} mai 1974², ce sont les conférences de Stockholm (1972) puis de Rio (1992) qui constituent les sources, à terme, du nouvel ordre écologique, et à cette heure, de la transition écologique. Ces deux conférences sont les deux mamelles nourricières de la transition écologique : d'une part, parce qu'elles sont à la base de l'apparition et de l'épanouissement de la notion de développement durable, qui n'est autre que le but vers lequel tend la transition écologique, d'autre part, elles mobiliseront les États (éveil des consciences), l'État français en l'occurrence, comme acteurs de premier plan, ceux-ci étant par principe garants de la sécurité des personnes et du territoire, y compris lorsqu'il s'agit de désordres écologiques.

² Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies (ONU) du 1^{er} mai 1974 concernant la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (résolution 3201 (S-VI)) et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (résolution 3202 (S-VI)).

Ainsi, après avoir souligné les sources juridiques internationales de la transition écologique qui font émerger la notion de développement durable, nous évoquerons la régulation étatique de la transition écologique vers un « nouveau modèle de développement durable ».

I. Les sources juridiques de la transition écologique

Deux conférences onusiennes promeuvent le développement durable et constituent des rendez-vous majeurs dans l'histoire du droit de l'environnement.

A. Ancrage historique de la transition écologique par la conférence de Stockholm (juin 1972)

En quoi cette rencontre internationale est-elle à ce point importante ? Elle fait apparaître des notions fortes qui guident et éclairent encore la matière et elle va être un ferment pour l'épanouissement de la protection de l'environnement. Parmi les notions clés qui ressortent de la conférence de Stockholm, on note un élément majeur : l'affirmation d'une vision écosystémique de l'environnement.

1. Affirmation d'une vision écosystémique de l'environnement

Tout d'abord, le lien entre environnement et développement est établi avec force :

« La protection et l'amélioration de l'environnement sont une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier ; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements. »

Puis, on peut relever l'assertion selon laquelle l'homme fait partie de l'écosystème, il est relié à celui-ci, l'influence et le subit en même temps. Enfin, est soulignée la dualité du comportement humain par rapport à l'environnement : le pire comme le meilleur !

Puisque la conférence de Stockholm développe une vision écosystémique de l'environnement dont l'homme fait partie intégrante, on comprend ainsi le message selon lequel *l'ensemble des éléments qui composent l'environnement se caractérise par les nombreux liens et interactions qui existent entre eux. Les interrelations doivent permettre d'aboutir à un équilibre écologique auquel l'homme participe, mais dans une proportion qui ne doit pas porter atteinte à la pérennité de cet ensemble.* Les écosystèmes sont en effet fragiles et réactifs. « Le battement d'ailes d'un papillon au Brésil peut-il provoquer une tornade au Texas ? », s'interrogeait en 1972 Edward Lorenz. On sait en tout cas que l'artificialisation des sols favorise indubitablement les effets des inondations ou que les nitrates de l'industrie porcine ont eu une cause déterminante dans la prolifération des algues vertes. Le contentieux de la responsabilité administrative le confirme.

La conférence de Stockholm éveille les consciences en soulignant un intérêt mutuel entre l'homme et la nature. Elle favorise l'éclosion de la notion de développement durable, lequel sera tout spécialement formalisé par le rapport Brundtland.

2. L'éveil des consciences au développement durable

Dans le prolongement de la conférence de 1972, le rapport Brundtland³ a permis de donner une certaine consistance au développement durable. Il a été rédigé par une commission mondiale sur l'environnement et le développement, instituée fin 1983 par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU (AG 38/161). En substance, ce rapport souligne l'importance d'une approche intégrée des questions d'environnement et de développement, impliquant de s'interroger notamment sur les modèles de consommation, de production, sur les technologies, sur la qualité de la vie, etc.

L'impact de ce rapport est jugé considérable. Les commentateurs de l'époque indiquent ainsi que « ses conclusions sont directement à l'origine de la décision de convoquer » une nouvelle conférence mondiale, en 1992 au Brésil⁴. Une conférence mondiale sur l'environnement et le développement associant alors des notions jusqu'alors peu convergentes.

B. La conférence de Rio (1992) permet une montée en puissance du développement durable

La conférence de Rio, symboliquement qualifiée de Sommet de la Terre, est une conférence des Nations unies explicitement sur l'environnement *et* le développement. La Déclaration de Rio issue de cette conférence indique alors à son principe 4 que : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »

La conférence de Rio a pour mérite d'avoir clairement identifié les grands défis environnementaux : les changements climatiques et la perte de la biodiversité. Ce sont les buts à atteindre du développement durable lequel mobilise des principes haut et fort affirmés tels que le principe d'action préventive, de précaution, pollueur payeur, etc. Au regard de ces principes évoqués, on sait que la conférence de Rio de 1992 aura eu un impact juridique important puisque ceux-ci seront transposés dans les droits internes et en particulier dans le droit français qui connaît une constitutionnalisation de ceux-ci. La conférence a influencé la communauté internationale certes, par le processus classique de *soft law*, en l'occurrence par le biais de la Déclaration de Rio ou la déclaration sur la gestion durable des forêts, l'Agenda 21, mais aussi et surtout, par un « arsenal conventionnel » pour faire face aux enjeux écologiques.

³ Texte intégral :

https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf.

⁴ A. C. KISS et S. DOMBÉ-BILLET, *Annuaire Français de Droit International*, 38, 1992, p. 826.

Ces conventions indiquent que l'approche juridique est nécessairement multilatérale pour répondre à une question globale.

1. Un arsenal juridique conventionnel face à des enjeux majeurs identifiés

La communauté internationale établit un « arsenal » dans le sens où elle fabrique un cadre juridique conventionnel qui sera le support de son combat contre les défis environnementaux majeurs. Les changements climatiques constituent à nos yeux la question la plus révélatrice de l'enjeu qui se pose à l'ensemble de la communauté internationale. À travers la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), se trouve en effet mis en cause le modèle énergétique basé sur les énergies carbonées. Plus qu'une mise en cause, c'est même une lutte, d'où le terme choisi « d'arsenal ». Il est certain que pour changer le modèle énergétique carboné surtout tel qu'il s'est développé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, puis structuré après la crise pétrolière des années 1970, la tâche est rude.

Un des atouts de la CCCC et du protocole de Kyoto réside dans le paradoxe qu'il promeut sur le plan stratégique. En effet, tout en remettant en cause un modèle énergétique et économique qui puise dans les ressources et émet des gaz à effet de serre (GES) préjudiciables, ces instruments juridiques s'appuient sur les mécanismes du marché pour réduire les GES. Ils utilisent l'économie de marché pour lutter contre un modèle de développement énergétique fondé lui-même sur une économie de marché. C'est ainsi qu'apparaît le marché des quotas d'émission de GES qui est un des outils offensifs de la transition énergétique.

Pour que le développement soit effectivement durable, la conférence de Rio met en exergue une nécessaire approche multilatérale, objectif traduit tout particulièrement dans le protocole additionnel à la Convention sur les changements climatiques qui vise à créer des obligations.

2. Une approche multilatérale des grands défis environnementaux avec des obligations de résultat

Pour répondre à des enjeux environnementaux majeurs, à des risques globaux, l'approche juridique est forcément multilatérale. L'idée d'actions regroupées au sein de la communauté internationale sur le fondement de principes définis en commun fait l'objet d'un certain consensus. Les actions isolées sans être reliées à un plan d'ensemble risquent hélas de manquer de pertinence. Par ailleurs, les efforts des uns ne devraient pas être minés par le blocage formé par quelques-uns.

a. La démarche conventionnelle vers l'universalité, propre à tout instrument multilatéral de droit international

Pour se rapprocher de cet objectif d'universalité, le protocole de Kyoto crée habilement des objectifs de résultat différenciés entre les pays industrialisés de l'Annexe I

et les autres. Le protocole de Kyoto, entré en vigueur le 16 février 2005, a posé le principe d'engagements quantitatifs différents selon les catégories d'État, pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Les États visés à l'Annexe I de la convention ont ainsi des obligations chiffrées quant aux résultats à atteindre, en raison de ce qu'on leur impute une responsabilité première et massive dans l'apparition des changements climatiques.

Les autres États, à savoir, pour beaucoup, des États en développement, ont certes une responsabilité, mais différenciée au point de ne pas avoir à supporter, au moins dans cette première phase, d'obligations chiffrées de réduction de GES. Or, ce groupe de l'Annexe II comprend un ensemble très disparate puisqu'on y trouve des pays à faible PIB, mais aussi des États tels que le Brésil, l'Inde, la Chine, dont la croissance économique explose et participe fortement aux émissions de GES. Bien évidemment, le développement économique de ces États implique une renégociation des accords antérieurs, car les efforts pour promouvoir une politique sur les changements climatiques ne sauraient porter sur les seuls États développés tels qu'énumérés à l'Annexe I. Cette réorientation n'est pas sans poser certaines difficultés et les conférences des États parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques sont parfois de retentissants échecs (la conférence de Copenhague tout spécialement, en 2009). De même, malgré l'engouement pour la COP 21, il n'en reste pas moins que les accords de Paris sont décevants au regard de la faible contrainte qui en découle pour les États. L'accord de Paris, signé lors de la conférence des parties (COP) le 21 décembre 2015, a pour objectif de contenir le réchauffement climatique « *nettement* en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ».

L'approche multilatérale pâtit des hésitations voire des oppositions nationales, reflétant une situation parfois chaotique.

b. Multilatéralisme et consensus étatique difficile contre les changements climatiques

Dans le contexte multilatéral tel que développé ci-dessus, la communauté internationale se structure autour d'un groupe d'États volontaristes et vertueux, réellement engagés dans la lutte contre les changements climatiques et dans une transition énergétique. Parallèlement s'imposent quelques États récalcitrants, suspicieux et attentistes, dénonçant les engagements, tels que le Canada et surtout les États-Unis.

On se situe alors dans la sphère des relations internationales, dans les jeux d'acteurs favorisés par les grands défis environnementaux... À titre d'exemple, citons tout d'abord le cas de la Chine qui s'empare de la lutte contre les changements climatiques au moment où le président Trump renonce au *leadership* des négociations sur le climat, où pourtant son prédécesseur y jouait un rôle majeur. Mentionnons également, l'Union européenne qui s'appuie sur les enjeux environnementaux majeurs d'une part pour s'affirmer comme actrice, mais surtout sujet des relations internationales et d'autre part, pour veiller, principe de primauté oblige, à l'intégration dans les droits nationaux des contraintes juridiques posées par les actes communautaires. Pour ne pas fragiliser le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre tel que mis en place par la directive 2003/87/CE, la Cour

européenne (grande chambre) dans l'arrêt du 16 décembre 2008 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.* a rendu une décision validant l'atteinte justifiée au principe d'égalité. Elle reconnaît qu'en raison de la progressivité du dispositif et de sa complexité, « les secteurs de la sidérurgie, de la chimie et des métaux non ferreux se trouvent [...] dans une situation comparable tout en étant traités de manière différente ».

Enfin, à côté de politiques régionales actives, surgissent également au niveau local des villes résilientes, voire des collectivités territoriales. L'importance du rôle des gouvernements locaux et même municipaux dans la gestion des impacts climatiques est mise en exergue lors de la conférence des parties à Bali (COP 13), en 2007. À cette occasion, plus de 200 représentants de gouvernements locaux signent alors *The World Mayors and Local Governments Climate Protection Agreement*. Ces initiatives sont soutenues par des mécènes, notamment en 2013 la fondation Rockefeller qui lance le programme « *100 Resilient Cities* » pour aider les villes à affronter les défis du XXI^e siècle.

Des collectivités infraétatiques décident de participer à cette approche multilatérale avec obligation de résultat. L'illustration de l'État de Californie est idoine : les autorités californiennes se sont engagées en 2017 à réduire leurs émissions à leurs niveaux de 1990 d'ici 2020, et à 40 % de moins que les niveaux de 1990 d'ici 2030. L'état de sécheresse et les incendies qui se développent dans cet État fédéral incitent les pouvoirs publics à réduire leur GES, car il y va de la sécurité de ce territoire et de ses habitants. C'est ce que le Code général des collectivités territoriales français qualifie de fléaux calamiteux alors qu'il précise le domaine de compétence du maire.

La connaissance des problèmes, quand bien même un doute peut-il toujours exister quant à la part anthropique dans les dérèglements climatiques, invite largement à une réaction des autorités publiques, locales, mais aussi bien évidemment nationales.

II. L'État, acteur de premier plan pour mener la transition écologique

Au regard de ses engagements internationaux, l'État est par principe le premier sujet de droit compétent pour apporter une régulation vers un nouveau modèle de développement durable, ce qui n'exclut pas la mobilisation d'échelons territoriaux, bien au contraire.

Avant d'envisager en synthèse la manière dont il va orienter la transition écologique, il est nécessaire de s'interroger préalablement sur ce point : pourquoi accorder à l'État une telle place déterminante alors que le problème est global ? La réponse tient en ce que l'État a une responsabilité à assumer dans ce domaine.

A. La responsabilité de l'État face aux enjeux environnementaux

L'État a une responsabilité en tant que garant de l'ordre public et du patrimoine commun de la nation, lequel est défini de manière fort extensive par le Code de l'environnement à l'article L. 110-1, à savoir :

« Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. »

Cette responsabilité de l'État est recherchée sur le plan contentieux.

Le maire de Grande-Synthe (Nord) a annoncé dans le quotidien *Le Monde* (23 janvier 2019) qu'il engageait un recours contre l'État pour « non-respect de ses engagements climatiques » devant le Conseil d'État. La commune s'estime vulnérable aux changements climatiques, aux submersions marines et inondations (la tempête Xynthia en 2010 en est une illustration, notamment en termes de responsabilités pénale et administrative). Face à ces risques, le maire déclare « engager ces contentieux contre l'État pour obtenir des juges des injonctions contre l'impuissance, l'inaction ou l'action insuffisante de l'État ». Si l'on peut douter du succès de la démarche, elle est révélatrice d'une attente vis-à-vis des missions de l'État.

Une démarche similaire est réalisée par des associations : le 14 mars 2019, quatre ONG « Notre Affaire à Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme » ont déposé un recours contre l'État pour inaction climatique, devant le tribunal administratif de Paris. Cette affaire est doublée par la pétition « Notre Affaire à tous » soulignant les carences de l'État.

La justice est de plus en plus sollicitée et des exemples viennent de l'étranger, relayés par la presse engagée :

- aux Pays-Bas, la justice a ordonné au gouvernement néerlandais de revoir à la hausse ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- en Colombie, 25 jeunes ont fait reconnaître par la Cour suprême la nécessité d'agir contre la déforestation et pour la protection du climat ;
- au Pakistan, un fils d'agriculteurs a demandé aux juges de contraindre son État à adopter une législation climatique capable de protéger l'exploitation de ses parents, et leur droit à l'alimentation ;
- au sein de la CEDH, l'arrêt *Tatar contre Roumanie* (2009) permet à la Cour de conclure, à l'unanimité, à la violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme, et affirme le droit à un environnement sain ;
- le 2 février 2018, la Cour internationale de justice a condamné le Nicaragua à indemniser le Costa Rica pour les dommages environnementaux résultant du creusement de deux canaux dans une zone qui s'est révélée être sous souveraineté costaricaine⁵.

Des initiatives sont prises pour faire émerger le crime international d'écocide. Sans chercher à aller vers cette *terra incognita* de l'écocide, la responsabilité de l'État dans une acception assez diverse s'impose à l'égard des risques environnementaux majeurs, ce qui est le cas lorsqu'il y a homicide involontaire en raison de submersion marine ou d'inondation, ou des expropriations lorsque les biens deviennent impropres à leur

⁵ <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-30622-decision-cij.pdf>.

destination. On pense notamment ici aux « zones de solidarité » pour les zones « d'extrême danger » identifiées après la tempête Xynthia⁶.

Cette responsabilité de l'État peut s'établir sur le fondement de la faute. Le récent arrêt du tribunal administratif de Nantes (12 février 2018) dans le prolongement des décisions de justice au pénal⁷, qui accablent plus particulièrement les élus locaux, n'hésite pas à retenir la faute lourde de l'État au titre de l'exercice du pouvoir de tutelle dont il est titulaire à l'égard des associations syndicales autorisées qui avaient en charge l'entretien des digues et ouvrages de protection contre les risques. Le juge peut également se fonder sur une responsabilité pour risque et l'indemnisation se fait selon un procédé de socialisation du risque. Mais cette socialisation du risque à l'occasion des catastrophes naturelles n'a vocation à être mise en œuvre que de manière exceptionnelle (« *la* » tempête Xynthia...). Or, si les catastrophes deviennent chroniques, ce schéma n'est pas supportable.

Face à ces situations récurrentes, l'État doit alors conduire la nation et son territoire vers un développement durable lequel « vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (L. 110-1, C. env.). Dans cette perspective, la transition écologique est un pont vers le développement durable pour répondre aux enjeux majeurs environnementaux.

L'État est aux commandes de la transition écologique, il en est le pilote en même temps qu'il la régle pour garantir un certain nombre d'obligations sur tous les acteurs de l'économie de marché. Il est bien question de tendre vers un nouveau modèle de développement durable.

B. La régulation étatique de la transition écologique vers un nouveau modèle de développement durable

Les pouvoirs publics en France ont clairement perçu les risques liés à ne pas répondre aux enjeux environnementaux : la perte irréversible de la biodiversité ; l'épuisement d'une ressource finie, reconnue comme étant en stock limité ; le trouble à l'ordre public si la sécurité des personnes n'est plus assurée ; l'atteinte à la salubrité, pour défaut d'environnement sain. Le but est donc connu, à savoir le développement durable (DD). La transition vers le DD impliquera tout d'abord une action sur le modèle énergétique. La lutte contre les changements climatiques implique de revoir le rapport aux énergies carbonées, tant en termes de prélèvement sur la ressource que d'émissions liées à cette énergie.

Mais la transition ne peut se limiter à la seule question énergétique. La transition, par définition, est un processus évolutif, qui peut certes connaître des freins, mais qui a vocation à dépasser ce premier stade. En effet, lorsque l'État mentionne que l'un des grands défis réside dans les risques sanitaires environnementaux (voir définition introductive de la

⁶ Voir circulaire du 7 avril 2010 du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la mer.

⁷ Voir notamment l'intéressante analyse suivante : <http://www.lafautesurmer.net/2018/03/28/xynthia-le-juge-administratif-prend-la-suite-du-juge-penal-m-f-steinle-feuerbach-et-h-arbousset/>.

transition écologique), la transition touche bien plus de domaines et, se trouvent concernés non seulement la qualité de l'air, mais aussi la qualité des eaux, de la mer, des sols, la production agricole, l'élevage, l'industrie, l'usage du web, etc. C'est en effet vers un développement durable que conduit la transition écologique, en s'appuyant sur des institutions, qui au sein de l'État, doivent favoriser ladite transition.

1. La conception première et tronquée de la transition écologique : la transition énergétique

Les textes qui dominent la matière sont d'abord la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I), puis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 pour une transition énergétique et une croissance verte (TECV) qui cherchent à réguler l'économie et la consommation vers un nouveau modèle énergétique, tout en faisant surgir l'idée d'une structuration de l'économie vers une économie circulaire.

a. La transition écologique, régulation vers un nouveau modèle énergétique

Les indices de cette affirmation se trouvent dans la loi de 2009 où l'État proclame à son article 2 que :

« La lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités. Dans cette perspective, est confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, afin de ramener à cette échéance ses émissions annuelles de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone. »

Le contenu de la transition est clair au plan interne quant aux actions à mener. La loi expose que :

« Les mesures nationales de lutte contre le changement climatique porteront en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie. »

L'État vise les professionnels, notamment dans le bâti, astreints par exemple à une réglementation thermique contraignante. Mais, ce sont tous les fournisseurs d'énergie qui ont l'obligation de faire faire des économies d'énergie à leurs clients, à travers un système ingénieux, les certificats d'économie d'énergie. À l'instar du marché des quotas d'émission de gaz à effet de serre, les fournisseurs sont tenus, vis-à-vis de l'État, par des obligations de résultat en termes d'économie d'énergie par grands secteurs d'activité et doivent totaliser sur une période triennale un nombre de certificats équivalent aux économies à réaliser. En cas de résultats supérieurs aux obligations, les fournisseurs revendent sur le marché des certificats à d'autres fournisseurs qui n'ont pas atteint leurs quotas. Dans cette compatibilité s'ajoute de surcroît un bonus en certificats, lorsque le client est en situation de précarité. La transition se veut solidaire. La transition énergétique agit en vue de modifier les comportements, certes ceux de l'entreprise, mais aussi ceux du consommateur. Le *modus vivendi* de la transition énergétique n'est pas aisé à acquérir et à développer, en raison des contraintes (notamment par rapport aux modes de transport, concernant la hausse du prix de

l'énergie, les taxes, les performances et contrôles techniques, etc.). Le principe du pollueur payeur s'est enrichi du principe du consommateur payeur.

Dans le prolongement de ces changements, la transition énergétique conduit logiquement à abandonner les énergies carbonées et à se tourner vers des énergies renouvelables. Elle mène donc à une régulation de l'économie vers une économie circulaire.

b. La régulation vers une économie circulaire

L'économie circulaire tend vers une place accrue des énergies renouvelables. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte crée dans le Code de l'environnement un nouvel article L. 110-1-1, selon lequel :

« La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. »

En conduisant cette transition, l'État doit donc théoriquement être un facilitateur. C'est ce qu'il fait au plan juridique, par exemple avec la simplification du régime de l'autorisation unique pour les ICPE et les IOTA⁸, la sécurisation des autorisations avec un droit de recours restreint dans le temps pour les tiers, les modifications de la loi Littoral pour l'implantation des éoliennes en dehors de la continuité des agglomérations ou des bourgs, un régime « cousu main » pour les éoliennes en mer...

La transition énergétique façonne un nouvel esprit, une nouvelle culture. Elle mène vers un « modèle de développement durable qui renouvelle les façons de consommer, travailler, vivre ensemble ».

Elle pousse donc vers une transition plus complète, globale, la transition écologique qui doit aboutir à un nouveau modèle économique et social et qui, on peut l'espérer, pourra se traduire par un solide droit du développement durable.

2. La transition écologique : un concept global vers le développement durable

La transition écologique conduit à un modèle économique et social renouvelé qui nécessite un support juridique, un droit du développement durable.

a. La transition écologique pour un nouveau modèle économique et social

Au-delà des feuilles de route, des conférences, etc., la transition écologique s'impose(ra) par l'appropriation d'une nouvelle culture. Celle-ci concerne les entreprises qui depuis un certain nombre d'années sont invitées à développer une responsabilité

⁸ L'expérimentation menée initialement a concerné symboliquement les secteurs des éoliennes et des méthaniseurs.

sociétale. Le droit communautaire comme le droit interne ont fait apparaître de ce point de vue des outils (notamment par la labellisation ou la certification) et des obligations, par exemple lors des comptes à rendre annuellement auprès des actionnaires. La rentabilité doit avoir un minimum d'éthique⁹. Cela a été nettement exprimé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, puis par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui « étend ces obligations aux investisseurs institutionnels et en élargit le champ à la gestion des risques climatiques et aux moyens mis en œuvre au bénéfice de la transition énergétique et écologique »¹⁰. L'État maintient ce cap avec la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

La culture du développement durable suppose également une dimension démocratique de la transition écologique. La transition ne se fera pas sans les citoyens, les ménages. Les processus participatifs relèvent de cette philosophie et dans la décision publique, la part est faite à la participation citoyenne.

Le droit vient garantir le respect des procédures participatives. La loi doit mettre en œuvre ces procédures, à défaut le Conseil constitutionnel sanctionne les « oublis ». Le dialogue environnemental fait partie des missions des institutions chargées de la transition écologique. C'est le cas du Conseil national de la transition écologique. Le changement de culture s'appuie sur de nouveaux droits et principes à faire valoir, lesquels permettent progressivement une effectivité au développement durable.

b. La transition écologique promotrice d'un droit du développement durable

À cette heure, la transition écologique permet de développer au plan législatif des droits fondamentaux reconnus constitutionnellement, mais qui ne sont pas d'application directe. Elle favorise également l'apparition de nouvelles « formules » que le juge se devra d'éclairer à l'occasion du contentieux. On pense ainsi aux principes nouveaux rédigés au sein de l'article L. 110 du Code de l'environnement, sur le fondement de la loi sur la reconquête de la biodiversité¹¹, en 2016 parmi lesquels :

« 8° *Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts*, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux [...] ;

6° *Le principe de solidarité écologique*, qui appelle à *prendre en compte*, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, *les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* ;

⁹ Voir notamment les articles L. 225-102-1, L. 225-102-2 et L. 225-102-4 du Code de commerce (rapport aux assemblées d'actionnaires) et les dispositions sur l'investissement socialement responsable du Code monétaire et financier.

¹⁰ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/linvestissement-socialement-responsable>.

¹¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

7° *Le principe de l'utilisation durable*, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

9° *Le principe de non-régression*, selon lequel *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment [...]* ».

Dans cet ensemble, le juge administratif contribue à ce droit du développement durable. C'est ce qu'il a entrepris de faire depuis sa jurisprudence *Ville Nouvelle Est* où dans le bilan coûts-avantages, les inconvénients d'ordre sociaux ou écologiques sont pris en compte. Cette jurisprudence a depuis été régulièrement confirmée (notamment lors de la protection des gorges du Verdon en 2005, à l'occasion de l'ordonnance des référés rendue le 28 décembre 2018 par le Conseil d'État *Association Sepanso Dordogne et Association de défense de la Vallée de la Dordogne*). En ce sens, l'élaboration de cet édifice juridique permet de tendre vers un droit du développement durable, objectif déjà avancé par Alexandre-Charles Kiss et Stéphane Doumbe-Billé, en 1992, à *l'Annuaire français de droit international* (38, 1992) alors qu'ils commentaient la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

Incontestablement, avec la transition écologique, nous sommes à une période charnière, tendue entre le passé et l'avenir pendant laquelle les esprits ne doivent résolument pas se perdre.

II. LES CONTRATS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE : PEUT-ON CONCILIER CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

Marc FRANGI

MCF HDR de droit public

Le contrat de transition écologique a été institué par le ministre en charge de l'Environnement, Nicolas Hulot, en 2018, dans la foulée de la mise en place du « Plan climat » du 6 juillet 2017, à la suite de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République. Pour original qu'il soit par certains aspects, cet outil se situe dans le prolongement des différents instruments conventionnels institués depuis la Libération nationale dans le cadre de la « planification à la française », c'est-à-dire d'une procédure incitative (au sens de non contraignante) instituée dans le cadre de l'État providence (donc libéral, tant au plan politique qu'économique) conçu par le Conseil national de la Résistance et mis en place dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. La planification a été assurée dans le cadre de trois institutions successives : le Commissariat général au plan¹, puis le Conseil d'analyse économique² et enfin France stratégie³.

Ce caractère incitatif se traduit par le fait que la puissance publique fixe des objectifs, facilite les synergies et les coordinations (notamment au plan financier) et s'efforce de convaincre et de séduire les différents partenaires possibles, tant publics que privés afin qu'ils acceptent de se joindre à l'œuvre commune, dans le cadre d'une émulation nationale entraînant vertueusement les énergies résultant de la convergence entre

¹ Décret n° D-3 du 3 janvier 1946. Il est à noter que, par la loi du 6 avril 1941, le régime de Vichy avait institué ce qui semble constituer une première forme de planification en France, mais dans le cadre d'un régime corporatiste qui n'était libéral ni au plan politique, ni au plan économique et constituait donc un projet radicalement éloigné par son esprit du mécanisme de planification incitative dans le cadre de l'État providence, libéral dans les deux aspects précités, après la Libération.

² Décret n° 2006-280 du 6 mars 2006.

³ Décret n° 2013-333 du 24 avril 2013. Cet organe est toujours en place à l'heure où nous écrivons. Même si la notion de planification n'est évidemment plus inspirée par la même idéologie qu'en 1946, il n'en demeure pas moins que dans la tradition du colbertisme de l'État français, cet organe demeure un outil essentiel d'analyse, de documentation, d'anticipation, de proposition, de coordination et d'évaluation des diverses politiques La France a connu depuis la Libération dix plans nationaux et depuis 1992 (abandon du projet de XI^e plan). publiques et des actions d'interventionnisme de l'État dans les domaines économiques, sociaux, culturels...

les objectifs définis par l'État et les attentes des divers partenaires⁴, nés, selon la formule de Charles de Gaulle de « l'ardente obligation du plan »⁵.

Depuis la Libération, la conception de cette contractualisation a considérablement évolué :

D'une part, en 1946, la France était encore un État très unitaire, peu décentralisé et dont les collectivités territoriales vivaient sous l'empire des lois de 1871 (département) et 1884 (communes). L'État exerçait une tutelle sur elles et avait donc les moyens d'imposer assez facilement ses projets qu'il voulait voir mis en œuvre. Depuis 1982, la décentralisation a permis de faire de la région une collectivité territoriale de plein exercice qui, au fil des réformes successives, est devenue l'échelon de l'interventionnisme économique, de transports non urbains et d'aménagement territorial local⁶ ; le développement de la coopération intercommunale, renforcé par l'obligation pour les communes d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale⁷, a permis la création d'entités recevant, selon des modalités variables, des compétences notamment dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, des transports urbains, de la gestion des déchets. L'interventionnisme local, en partenariat avec l'État (notamment en tant que cofinanceur), se met en action par le dialogue et le partenariat entre régions et intercommunalités, moyen destiné à pallier l'émiettement administratif français et la stratification qui en résulte.

D'autre part, jusqu'aux privatisations commencées lors de la première cohabitation (1986-1988), l'État disposait d'un vaste secteur d'entreprises publiques (mères comme filiales) sous diverses formes juridiques (sociétés commerciales, établissements publics industriels et commerciaux, voire établissements publics administratifs) sur lesquelles il pouvait s'appuyer pour réaliser les objectifs définis dans le cadre de la planification ; avec les privatisations successives, l'État dispose de moins d'entreprises directement contrôlées et est donc obligé davantage de séduire les entreprises privées pour les inciter à participer aux objectifs et doit les associer à la définition de ces derniers, faute de ne pas avoir de

⁴ Voir P. BARDET, *La planification en France, quinze ans d'expérience*, Le Seuil, 1962 ; J. FOURASTIÉ et J.-P. COUTHERON, *La planification en France*, PUF, 1967 ; et D. SWOLARSKI, « La planification, un ancêtre toujours présent dans notre droit : limites », *Res Juridica*, 1^{er} juillet 2018.

⁵ Discours du 8 mai 1961.

⁶ Reconnue comme collectivité territoriale de plein exercice par la loi du 2 mars 1982, la région s'était vu reconnaître une compétence en matière d'interventionnisme économique, mais sans pour autant en avoir le monopole : dès 1972, la région, alors simple établissement public d'action régionale avait des compétences en matière économique et d'aménagement, essentiellement comme circonscription des actions de l'État en la matière. Depuis la loi du 13 août 2004, la région est la collectivité de référence en matière d'action économique. Cette mission a été renforcée par la loi du 7 août 2015 (dite loi NOTRe) qui a retiré à la région (et d'ailleurs également au département) le bénéfice de la clause générale de compétence. Parmi ses compétences d'attribution, la région dispose désormais explicitement du développement économique, de la mise en place de programmes d'aides aux entreprises, de l'élaboration d'un schéma régional de développement économique (après consultation des communes), de schémas régionaux des infrastructures de transport, de prévention et de gestion des déchets, d'aménagement et de développement du territoire... La loi précitée du 13 août 2004 donne à la région la mission de passer des conventions avec les collectivités infrarégionales (en particulier les intercommunalités) dans ces domaines.

⁷ À la date du 1^{er} janvier 2014.

partenaires. La définition de l'intérêt public à entreprendre tel ou tel projet doit donc être conciliée avec la prise en compte de divers intérêts privés, commerciaux, catégoriels, etc.

Enfin, l'État français est aujourd'hui confronté à un double défi qui n'existait pas au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire, en premier lieu, les conséquences de la construction européenne et plus largement du développement du libre-échange dans le cadre de la globalisation économique, qui limitent les possibilités d'intervention des personnes publiques en matière économique et, en second lieu, l'enjeu du dérèglement climatique, tant en ce qui concerne la hausse des températures que la transition en matière énergétique, qui conduit l'État et les collectivités territoriales à introduire dans leurs projets dans les domaines de l'action économique, de l'aménagement du territoire et des transports, la prise en compte des aspects environnementaux de leurs actions.

C'est dans ce contexte que le contrat de transition écologique a été mis en place dans le cadre du Plan climat (6 juillet 2017). Ce contrat est destiné à favoriser la transition écologique dans les territoires, notamment pour favoriser la sortie de la dépendance envers les énergies fossiles dans le cadre de la troisième révolution industrielle telle que l'a définie Jeremy Rifkins. Ce contrat, comme l'indique son nom, a une vocation principalement environnementale. Toutefois, celle-ci ne peut pas s'exercer au détriment des actions économiques et sociales, traditionnelles dans un État providence comme la France.

Ce contrat a été lancé en 2018. Un an après, une vingtaine est engagée à titre expérimental. Ce mécanisme a vocation à se généraliser et à se développer rapidement, après évaluation.

Nous verrons successivement, d'une part, les fondements du contrat de transition écologique et d'autre part, les modalités de sa mise en œuvre.

I. Les fondements du contrat de transition écologique

A. Une logique décentralisatrice

Comme déjà mentionné en introduction, le contrat de transition écologique se situe dans la lignée des différents instruments contractuels élaborés dans le cadre de la planification, mais avec, ce qui constitue une novation importante, une logique de décentralisation. En effet, depuis 1946, l'initiative comme la conception des instruments relevaient à titre principal de l'État. Certes, les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan État-région⁸, pouvaient être à l'initiative de projets divers et/ou être associées à la préparation et à la mise en œuvre d'actions initiées par l'État (et l'ont été de plus en plus au fur et à mesure de l'adoption des lois réformant le système territorial), mais c'est tout de même ce dernier qui conservait la haute main et le pouvoir de décision finale, notamment au travers de sa large maîtrise des possibilités de financement. Dans le

⁸ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982. La période 2014-2020 correspond à la sixième génération des contrats de plan depuis leur création.

cadre du contrat de transition écologique, l'initiative de la demande de projet appartient à l'échelon décentralisé de terrain (pratiquement le plus souvent : une ou plusieurs intercommunalités)⁹.

Le contrat de transition écologique repose sur une conception d'approche opérationnelle globale. Il concentre, au niveau d'un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale, l'ensemble des moyens d'accompagnement au profit des collectivités territoriales, des entreprises, des salariés et de divers autres partenaires (associations, syndicats, etc.). Il n'a pas vocation à se substituer aux autres outils existants (tels que : Agenda 21, contrats de ruralité, contrats de villes moyennes, etc.), mais doit les compléter et les renforcer, notamment quant à l'impact économique et social. On peut dès lors se demander si, à côté de la bien connue et largement dénoncée stratification des échelons administratifs en France, on ne doit pas déplorer un empilement tout aussi problématique et complexe des instruments d'intervention. Cette complexité est évidemment un frein à l'utilisation de tous ses instruments par les partenaires privés susceptibles d'être associés à de telles opérations, qui sont souvent confrontés à un véritable maquis de normes et de modes d'action complémentaires¹⁰.

Le ministère de la Transition écologique a élaboré un document de doctrine d'élaboration des contrats de transition écologique, intitulé « Les contrats de transition écologique : 3 mois de négociations, 3 ans d'engagements¹¹, 30 ans de dynamique », disponible en ligne sur son site, dont les principaux éléments sont repris dans le présent article¹². Il s'agit, dans le cadre du contrat de transition écologique, de fédérer autour du/des établissement(s) public(s) de coopération intercommunale à l'initiative d'un projet divers acteurs dans le cadre d'un partenariat de négociations élargies, l'établissement créateur étant chef de file. À titre principal, les partenaires à solliciter sont les entreprises privées du secteur (ce qui témoigne bien d'une approche non exclusivement environnementale, mais aussi d'action économique, sociale et d'aménagement du territoire, destinée à favoriser la croissance économique). Les autres acteurs de terrain pouvant être associés au projet sont les associations, syndicats et organisations non gouvernementales, les corps consulaires (chambres de commerce, d'artisanat, d'agriculture, etc.), les universités, les établissements publics œuvrant dans le domaine considéré¹³, etc.

De cette négociation entre les différents partenaires naît une charte d'engagement rédigée en commun, qui comporte divers volets : territorial, entreprise, social. Elle définit des axes stratégiques et des actions, qui figurent dans des fiches d'actions concrètes et cohérentes mises en œuvre par les parties contractantes afin de créer un effet d'entraînement, qui n'est pas sans rappeler la formule susmentionnée d'une « ardente

⁹ Site du ministère de la Transition : écologique « Les contrats de transition écologique : mission d'accompagnement de l'État pour la négociation et la facilitation des territoires », <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/contrats-de-transition-ecologique>.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Toutefois, les contrats que nous avons vus étaient signés pour quatre ans.

¹² Site du ministère de la Transition écologique : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/contrat-de-transition-ecologique>.

¹³ *Ibid*.

obligation ». Le contrat, d'une durée de quatre ans, identifie à la fois des axes stratégiques de transition écologique pour chaque thématique traitée avec des objectifs chiffrés en termes de gains écologiques et les projets des collectivités territoriales et entreprises cocontractantes afin de parvenir à ce résultat, ainsi que les actions en termes économiques et sociaux envisagées, afin d'identifier et traiter leurs conséquences sur le tissu économique local, notamment dans le cadre de l'économie sociale et solidaire. Le document de doctrine d'élaboration précité émanant du ministère de la Transition écologique comporte une annexe¹⁴ qui fournit une liste non exhaustive d'exemples de groupes d'action qui pourraient figurer dans un contrat de transition écologique par grandes thématiques : ENR (déploiement de panneaux solaires, développement couplé de diverses énergies vertes, mise en place d'unité de coopérative de production d'énergie verte), efficacité énergétique (emploi de chômeurs de longue durée dans des PME locales associées à un bailleur social local afin de développer un programme d'efficacité énergétique, refondre les processus de production industrielle pour favoriser les économies d'énergie, formation des salariés sur cette thématique, etc.), mobilité (plan de déplacement multi-entreprises, couplé à des actions collectives en faveur de la mobilité douce, production d'énergies vertes, etc.) ruralité et agriculture (développement de l'offre de produits alimentaires locaux, aide aux développements d'entreprises spécialisées dans le domaine de la fertilisation, expérimentations dans le domaine des phytosanitaires, etc.), économie circulaire et économie de ressources (développement de services communs aux entreprises, développement de la collecte et du stockage d'inventus alimentaires au profit des banques alimentaires, développement d'activités autour du recyclage et du réemploi), construction et urbanisme (aménagement de zones d'activités économiques vertueuses, encouragement de l'innovation, création de filières locales de constructions biosourcées ou en recyclage, etc.).

Afin d'inciter les entreprises à participer, le contrat de transition écologique obéit à une logique de rationalité et *marketing* territorial et de soutien à divers créneaux. Des entreprises n'ayant pas participé aux négociations peuvent à tout moment souscrire un engagement volontaire à appliquer les termes de la charte. Le projet présente un caractère expérimental, qui pourra éventuellement faire l'objet d'une extension par l'État en cas de succès. En juillet 2019 le dispositif du contrat de transition écologique, après une évaluation des premiers projets mis en œuvre, devrait être développé avec le lancement de la première promotion de contrats, au-delà de ceux lancés dans le cadre des deux premières phases d'expérimentation, par application et généralisation d'une « boîte à outils » actuellement en cours d'élaboration sur la base des premiers projets. Le lancement de la deuxième promotion des contrats de transitions écologique est prévu pour janvier 2020¹⁵.

B. Une logique d'efficacité

L'établissement public de coopération intercommunale créateur est le chef de file, mais il doit rester ouvert à toute demande de coopération et d'association par les autres cocontractants. Ce sont ses services qui sont mobilisés, en lien avec le préfet de région et

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, janvier 2019.

TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

Le GRALE. Un partenariat au service de la recherche	9
Centres de recherche et institutions scientifiques participant au réseau du GRALE	11
Réseau national	11
Réseau international.....	15
Publications récentes du GRALE	21
Liste des auteurs.....	37
Liste des principales abréviations	43

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDES

1. Collectivités territoriales et transition écologique

AVANT-PROPOS. LE RÔLE INCONTOURNABLE ET DÉCISIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	51
Jean-Luc PISSALOUX et Gérald ORANGE	

1^{re} partie : Les enjeux de la transition écologique

I. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : HISTOIRE JURIDIQUE D'UN CONCEPT D'AVENIR	57
Anne RAINAUD	
I. Les sources juridiques de la transition écologique.....	59
A. Ancrage historique de la transition écologique par la conférence de Stockholm (juin 1972)	59
1. Affirmation d'une vision écosystémique de l'environnement.....	59
2. L'éveil des consciences au développement durable	60
B. La conférence de Rio (1992) permet une montée en puissance du développement durable	60
1. Un arsenal juridique conventionnel face à des enjeux majeurs identifiés.....	61
2. Une approche multilatérale des grands défis environnementaux avec des obligations de résultat	61
a. La démarche conventionnelle vers l'universalité, propre à tout instrument multilatéral de droit international ...	61
b. Multilatéralisme et consensus étatique difficile contre les changements climatiques.....	62

II. L'État, acteur de premier plan pour mener la transition écologique..	63
A. La responsabilité de l'État face aux enjeux environnementaux...	63
B. La régulation étatique de la transition écologique vers un nouveau modèle de développement durable	65
1. La conception première et tronquée de la transition écologique : la transition énergétique	66
a. La transition écologique, régulation vers un nouveau modèle énergétique	66
b. La régulation vers une économie circulaire.....	67
2. La transition écologique : un concept global vers le développement durable.....	67
a. La transition écologique pour un nouveau modèle économique et social	67
b. La transition écologique promotrice d'un droit du développement durable.....	68
II. LES CONTRATS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE : PEUT-ON CONCILIER CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?	71
Marc FRANGI	
I. Les fondements du contrat de transition écologique	73
A. Une logique décentralisatrice.....	73
B. Une logique d'efficacité.....	75
II. La mise en œuvre concrète des contrats de transition écologique	76
A. Exemples de contrats actuellement en cours d'exécution.....	76
B. Un impact concret sur le développement économique difficile à évaluer	78
III. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À L'ÉCHELLE COMMUNALE :	
QUELLE EST LA PLACE DU MAIRE ?.....	81
Vincent CORNELOUP et Laure ABRAMOWITCH	
I. Le maire, un acteur réel de la transition écologique	84
A. Police générale et police spéciale	84
1. Police générale	84
a. Sur l'intervention du maire en matière de déchets sauvages	84
b. Sur l'intervention du maire pour faire suspendre le déploiement des compteurs Linky.....	85
c. Sur l'intervention du maire interdisant le fonctionnement d'une éolienne la nuit	86
2. Police spéciale.....	87
a. Sur l'intervention du maire en matière de déchets sauvages en dehors de tout péril imminent.....	87
b. Sur l'intervention du maire en matière de qualité de l'air .	88
c. L'intervention du maire pour motifs d'environnement sur le défaut d'entretien d'un terrain	88
B. Les autres pouvoirs du maire	89
1. Aménagement du territoire et autorisations du sol.....	89
2. Le pouvoir d'initiative de création de services publics locaux	89
3. Quelles perspectives d'innovations ?.....	90

II. Le maire, un acteur limité de la transition écologique	91
A. la dimension nationale des enjeux de transition.....	91
1. Le service public de l'énergie	92
2. Le service public de télécommunications.....	92
3. <i>Quid</i> du principe de précaution ?	93
B. Les priorités supracommunales.....	94
1. Concours avec la police spéciale du préfet.....	94
a. Sur l'intervention du maire en matière d'ICPE.....	94
Exception	94
Exception de l'exception.....	95
b. Sur l'intervention du maire en matière de pollution des eaux	96
2. Concours avec les intérêts supra-communaux	97
IV. RÉFLEXIONS SUR LES COMPÉTENCES DES DIFFÉRENTS ACTEURS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	99
Jean-Luc PISSALOUX	
Les objectifs de la loi TECV	101
I. Le rôle clé confié aux régions et aux intercommunalités	104
A. Les compétences de la région en matière de transition énergétique	104
B. Les compétences des intercommunalités en matière de transition écologique – L'importance du PCAET.....	106
II. Les modalités de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales en matière de transition écologique.....	108
A. Les leviers sur lesquels les collectivités peuvent agir	108
B. La mise en œuvre d'une stratégie locale appropriée de transition énergétique.....	109
1. De la détermination d'une stratégie locale	109
2. À la mise en œuvre opérationnelle	110
III. Conclusion.....	111
A. Sur la mise en œuvre de la transition énergétique.....	112
1. Des projets très similaires	112
2. Un sujet dépolitisé.....	112
B. Les difficultés ou les freins	112
1. Un frein objectif : le financement de la transition énergétique..	112
2. La faible motivation des citoyens.....	113
 2^e partie : Les domaines de la transition écologique	
V. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU SEIN DE LA CONTRACTUALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL DE VOYAGEURS.....	117
Thomas MORETTO	
I. La contractualisation, vecteur de transition écologique pour le transport express régional.....	119
A. D'un point de vue macrocontractuel.....	119
1. L'utilisation de la contractualisation au sein de la transition écologique	119
2. La construction d'une contractualisation « écologique »	121

B. D'un point de vue microcontractuel.....	121
1. Les clauses générales.....	121
2. Les clauses environnementales.....	122
II. La contractualisation, vecteur perfectible de transition écologique pour le transport express régional.....	124
A. Les facteurs de résistance.....	124
1. Les facteurs exogènes.....	124
2. Les facteurs endogènes.....	124
B. Les perspectives de résolution.....	125
1. Les perspectives actuelles.....	125
2. Les perspectives potentielles.....	126
VI. DES COLLECTIVITÉS PRO-ACTIVES FACE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE. TROIS CAS D'ÉTUDES EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DE LA DOUBLE VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE DES MÉNAGES.....	127
Marie-Clotilde MEILLERAND et Jean-Pierre NICOLAS	
I. Les territoires de l'enquête : état des lieux et jeux d'acteurs.....	128
A. Une commune métropolitaine défavorisée : le cas de Saint-Fons.....	128
B. Une communauté de communes de montagne : le Trièves.....	129
C. Un SCoT sur un territoire à forte composante périurbaine : le SCoT du Grand Rovaltain (Romans, Valence, Tain-l'Hermitage).....	129
II. Une appropriation différenciée et des freins persistants pour lutter contre la précarité énergétique.....	130
A. Des réseaux et des jeux d'acteurs bien différenciés selon les territoires.....	130
B. Mais partout des tentatives pour intégrer la transversalité.....	131
C. Des outils émergents.....	132
D. Même s'il reste toujours des freins à l'action.....	133
III. Conclusion. Et finalement, les collectivités locales face à la précarité énergétique, quel avenir ?.....	133
Bibliographie.....	134
VII. ÉVOLUTIONS RÉCIPROQUES DES JURISPRUDENCES ET DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE. L'EXEMPLE ÉOLIEN EN SUISSE.....	135
Marie-Joëlle KODJOVI et Pierre-Henri BOMBENGER	
I. Méthodologie d'analyse.....	136
A. Analyse du contentieux éolien en Suisse.....	137
B. Analyse des arrêts du tribunal cantonal vaudois.....	137
C. Analyse du cadre institutionnel.....	138
D. Analyse de la jurisprudence fédérale.....	138
E. Analyse croisée pour chaque arrêt.....	138
II. Analyse empirique.....	139
A. Contexte.....	140
1. La place de l'éolien dans la transition énergétique suisse.....	140
2. Aperçu du contentieux éolien suisse.....	140

B. Analyse croisée du premier arrêt A1	142
1. Historique du projet éolien de Sainte-Croix et règlement du conflit en A1	142
2. Cadre institutionnel et jurisprudence fédérale relatifs à l'éolien en A1	144
C. Analyse croisée du second arrêt A2	145
1. Avancé du projet éolien de Sainte-Croix et règlement du conflit en A2	145
2. Évolution du cadre institutionnel et de la jurisprudence fédérale relatifs à l'éolien	147
a. La protection de l'environnement et la planification positive	147
b. La transition énergétique	148
c. Les oppositions à l'éolien et la coordination par la réglementation	150
D. Analyse croisée du troisième arrêt A3	153
1. Historique du projet éolien de Sainte-Croix et règlement du conflit en A3	153
2. Cadre institutionnel et jurisprudence fédérale en A3	155
III. Discussion des résultats	157
IV. Conclusion	159
Bibliographie	159
VIII. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ	163
Marc ABADIE et Damien AUGIAS	
I. Les enjeux socio-économiques, écologiques, culturels et éthiques de la biodiversité	165
II. L'encadrement juridique international de la préservation de la biodiversité	166
III. L'encadrement juridique national et les instruments publics de préservation de la nature	167
IV. Le rôle politique des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité	168
V. Les compétences des collectivités territoriales pouvant intégrer des actions en faveur de la biodiversité	170
VI. Conclusion : de l'aménagement du territoire au « ménagement » des espaces (et des espèces)	171
Bibliographie	172
3^e partie : Les outils de la transition	
IX. LA FISCALITÉ DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES FRANÇAISES AU REGARD DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	175
Jacques SPINDLER	
I. La fiscalité des APUL au regard de la transition écologique en matière d'activités productives	177
A. Les productions industrielles	177

B. Les productions agricoles	179
II. La fiscalité des APUL au regard de la transition écologique en matière d'affectations des espaces.....	180
A. Les zones naturelles.....	180
B. Les zones urbaines	184
III. Fiscalité des APUL et transition écologique en matière de processus énergétiques.....	186
A. L'imposition locale des énergies renouvelables	186
B. Les impositions nationales relatives aux ressources énergétiques transférées aux APUL.....	190
IV. Conclusion	191
Bibliographie.....	193
Annexes.....	197
Annexe 1. Fiscalité des APUL au regard de la transition écologique en matière d'activités productives.....	197
Annexe 2. Fiscalité des APUL au regard de la transition écologique en matière d'affectation des espaces	198
Annexe 3. Fiscalité des APUL au regard de la transition écologique en matière de processus énergétiques.....	200
X. PRODUCTION ET DISTRIBUTION LOCALES D'ÉLECTRICITÉ, ENTRE RÉGIES MUNICIPALES ET AUTOCONSOMMATION COLLECTIVE : UN RÉEL ATOUT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE !	203
Gérald ORANGE	
I. Le statut d'entreprise locale de distribution favorise la création de régies locales de production d'énergie renouvelable.....	205
II. L'espoir de la loi Royal avec l'autoconsommation collective.....	209
III. Production d'une énergie renouvelable de proximité, entre acceptabilité et conflits d'usage	212
IV. Conclusion	215
Bibliographie.....	216
4^e partie : Témoignages	
XI. MALAUNAY, UNE PETITE COMMUNE PÉRIPHÉRIQUE S'ENGAGE DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE : MISSION IMPOSSIBLE ?	219
Laurent FUSSIEN	
XII. RÉFLEXIONS SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR UN MAIRE DE COMMUNE RURALE	225
Bernard ROSSIER	
XIII. COMMUNES. ET SI ON FAISAIT CONFIANCE À LA PROXIMITÉ ?.....	229
Cédric SZABO	

2. Chronique internationale

I.	ENGLISH LOCAL GOVERNMENT AND ENVIRONMENTAL MATTERS.....	235
	Alistair JONES et Colin COPUS	
	I. Clean Air Zones	236
	II. Environmental Policy	237
	III. Conclusion.....	239
	Bibliography.....	240
II.	COMPÉTENCES ET ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ESPAGNE	241
	Ángel IGLESIAS et Roberto BARBEITO	
	I. Environnement et action des communes en Espagne.....	242
	II. L'action en réseau comme instrument de gouvernance de l'environnement.....	244
	III. Les défis qui restent à relever	245
	IV. Conclusion.....	246
	Bibliographie.....	246
III.	LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ITALIE	247
	Jörg LUTHER et Giovanni CAVAGGION	
	I. Le cadre constitutionnel	247
	II. Les compétences des collectivités territoriales relevant de la protection du climat	248
	III. Les actions des collectivités locales en matière d'urbanisme	249
	IV. Les mesures pour la qualité de l'air, restrictives de la circulation....	250
	V. Les mesures en matière de gestion des déchets	251
	VI. Les modèles de partenariat public/privé : les projets GAIA et DERRIS	252
	VII. Conclusion	253
	Bibliographie.....	253
IV.	LE RÔLE DES COMMUNES DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	
	SÉLECTION DE DOMAINES D'INTERVENTION ET D' ACTIONS.....	255
	Susanne SCHUBERT et Daniel REIBMANN	
	I. Le cadre de la transition écologique.....	256
	II. Quelques domaines d'intervention et actions en Allemagne	256
	A. L'approvisionnement en énergie au niveau des quartiers	257
	B. L'économie circulaire durable dans la ville et la région	257
	C. Le double développement interne	258
	D. Mobilité durable et ville compacte.....	259
	III. Conclusion.....	259
	Bibliographie.....	260

V.	LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE EN POLOGNE.....	263
	Piotr LUPA, Katarzyna FAGIEWICZ, Iwona ZWIERZCHOWSKA, Andrzej MIZGAJSKI	
	I. Le cadre stratégique au niveau national et sa pertinence pour l'action des collectivités régionales et locales en matière de changement climatique.....	265
	II. L'action des collectivités régionales et locales dans le domaine du changement climatique.....	267
	III. L'adaptation au changement climatique par la planification d'infrastructures bleues et vertes.....	269
	IV. Coopération des collectivités locales avec le monde scientifique dans la lutte contre le changement climatique.....	270
	V. Conclusion.....	272
	Bibliographie.....	273

DEUXIÈME PARTIE

CHRONIQUES

1. Chronique législative et réglementaire

Michel VERPEAUX et Christine RIMBAULT

I.	INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	281
II.	RÉPERTOIRE CHRONOLOGIQUE DES LOIS, DÉCRETS, ET CIRCULAIRES PUBLIÉS AU COURS DE L'ANNÉE.....	285
	A. Attribution de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint aux agents de police municipale.....	285
	B. Commande publique.....	285
	C. Élections.....	285
	D. Environnement.....	285
	E. Fiscalité locale.....	285
	F. Fonction publique territoriale.....	285
	G. Fonctionnaires territoriaux.....	286
	H. Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).....	286
	I. Imposition forfaitaire annuelle sur les pylônes.....	286
	J. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).....	286
	K. Véhicule d'intérêt général.....	286
	L. Ville de Paris.....	286
III.	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	287
	A. Communes.....	287
	B. Outre-mer.....	287
	C. Guyane.....	287
	D. Mayotte.....	287
	E. Nouvelle-Calédonie.....	287

2. Jurisprudence administrative – Pau Droit Public

I. INSTITUTIONS.....	291
Françoise SEMPÉ	
II. ÉLECTIONS.....	295
Jean-Claude DOUENCE	
III. COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	297
Françoise SEMPÉ	
IV. OUTRE-MER	299
Jean-Claude DOUENCE	
V. CONTENTIEUX.....	319
Jean-Claude DOUENCE	
VI. COMPÉTENCES LOCALES, SERVICES PUBLICS LOCAUX	329
Jean-Claude DOUENCE	
VII. FINANCES ET FISCALITÉ.....	339
Frédéric LAFARGUE	
VIII. POLICE MUNICIPALE.....	383
Pierre BON	
IX. DOMAINES ET BIENS	393
Maylis DOUENCE	
I. Domaine public – Consistance et délimitation.....	393
II. Domaine public – Régime de protection	399
III. Domaine public – Régime d’utilisation.....	405
X. CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS	409
I. Délégations de service public	409
Jean-Claude DOUENCE	
II. Marchés publics.....	425
Antoine BOURREL et Jean GOURDOU	
III. Autres contrats	439
Jean-Claude DOUENCE	
XI. URBANISME	449
Philippe ZAVOLI	
XII. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	455
Annie FITTE-DUVAL	
Table alphabétique des décisions.....	465

3. Jurisprudence pénale de la gestion locale

Jérôme Lasserre CAPDEVILLE

I.	DÉLITS INTENTIONNELS	471
	I. Concussion. Article 432-10 du Code pénal.....	471
	II. Trafic d'influence. Article 432-11 du Code pénal	474
	III. Prise illégale d'intérêt. Article 432-12 du Code pénal	476
	IV. Favoritisme. Article 432-14 du Code pénal	478
	V. Détournement de fonds publics. Article 432-15 du Code pénal.....	480
	VI. Diffamation publique. Articles 29 et 65 de la loi du 29 juillet 1881	482
	VII. Injure publique. Article 29 de la loi du 29 juillet 1881	484
II.	DÉLITS NON INTENTIONNELS.....	485
	Homicide involontaire. Article 221-6 du Code pénal.....	485

4. Économie et finances locales

Cette chronique n'est pas renseignée cette année.

5. La fonction publique territoriale

François CAFARELLI

I.	Poursuite de la réforme de l'action publique et de la fonction publique	492
	A. Terme du processus Action publique 2022	493
	B. Rapport du Comité action publique 2022	493
	C. Projet de loi de transformation de la fonction publique.....	495
II.	Mobilité des fonctionnaires	498
	A. Précisions sur le compte personnel de formation	499
	B. Mobilité encouragée entre secteur privé et secteur public	500
III.	Recrutement	500
	A. Facilitation du recours à l'apprentissage	500
	B. Simplification du dispositif de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés	501
IV.	Rémunération des fonctionnaires	502
	A. Reprise du PPCR.....	502
	B. Régime indemnitaire propre à la fonction publique territoriale.....	502
	C. Augmentation de la CSG et transfert primes/points	503
V.	Égalité femmes-hommes	503

6. Innovation et gestion des grands services publics locaux

INTRODUCTION.....	509
-------------------	-----

Guy SIAT

I.	ACTION CULTURELLE.....	511
----	------------------------	-----

Stéphane BRUNELLA

I.	Réalisations – Innovations	511
A.	L’art urbain	512
B.	Patrimoine	514
C.	Festivals	514
II.	Législation – Réglementation	515
III.	Bibliographie	515
II.	ACTION ÉCONOMIQUE	517
	Stéphane BRUNELLA	
	Réalisations – Innovations	517
	Bibliographie	521
III.	ACTION SOCIALE – SOLIDARITÉ	523
	Élisabeth SCHOCH	
I.	Réalisations – Innovations	523
A.	Action sociale et solidarité, quelles avancées pour quels progrès ?	523
B.	Action sociale et solidarité, leur plus grande lisibilité comme vecteur de compréhension de l’action publique ?	524
C.	Mineurs non accompagnés et jeunes majeurs	525
II.	Législation – Réglementation	526
	Bibliographie	526
IV.	EAU – ASSAINISSEMENT	527
	Christophe WITTNER	
I.	Réalisations – Innovations	527
A.	Loi NOTRe : une loi d’assouplissement qui vient rebattre les cartes	527
B.	Révision en cours de la directive européenne « Eau potable »	529
C.	Assises nationales du petit cycle de l’eau	530
D.	Le démantèlement progressif du financement des services d’eau et d’assainissement	530
II.	Législation – Réglementation	531
	Bibliographie	531
V.	ENSEIGNEMENT – FORMATION PROFESSIONNELLE	533
	Guy SIAT	
I.	Réalisations – Innovations	533
A.	La compétence scolaire et périscolaire des communes	533
B.	Les cantines scolaires	535
C.	L’utilisation des manuels numériques : les lycées 4.0 en question	536
D.	Les écoles privées hors contrat	537
E.	L’obligation scolaire à l’âge de 3 ans	537
F.	La réforme de l’apprentissage	538
II.	Législation – Réglementation	539
	Bibliographie	539

VI.	INFORMATION – COMMUNICATION	541
	Karine FAVRO	
	I. Réalisations – Innovations	541
	A. Une innovation largement conditionnée par le respect de la data	543
	B. Les nouveaux métiers porteurs de nouveaux services publics locaux	546
	C. L'équipement en haut débit.....	547
	II. Législation – Réglementation	548
	Bibliographie.....	549
VII.	POPULATION	551
	Guy SIAT	
	I. Réalisations – Innovations	551
	A. Démographie – Recensement	551
	B. État civil.....	552
	C. Élections.....	553
	D. Cimetières et service funéraire	554
	E. Gens du voyage.....	555
	II. Législation – Réglementation	556
	Bibliographie.....	557
VIII.	SANTÉ PUBLIQUE	559
	Stéphane BRUNELLA	
	Réalisations – Innovations	559
	A. Les aides fiscales et financières	561
	1. Les exonérations fiscales	561
	2. Les aides financières des collectivités territoriales	562
	3. Les aides de la sécurité sociale.....	562
	4. Les aides financières aux étudiants en médecine	562
	a. Les aides aux stages.....	562
	b. Les indemnités d'études	562
	B. La promotion de l'exercice groupé et pluriprofessionnel	563
	1. Les maisons de santé pluriprofessionnelles	563
	2. Les pôles santé	564
	3. Les centres de santé	564
	Bibliographie.....	565
IX.	SÉCURITÉ.....	567
	Guy SIAT	
	I. Réalisations – Innovations	567
	A. Les polices municipales.....	567
	B. Prévention de la radicalisation	568
	II. Législation – Réglementation	568
	Bibliographie.....	568
X.	TRANSPORTS PUBLICS	569
	Guy SIAT	
	I. Réalisations – Innovations	569

	A. La question de la gratuité des transports publics.....	569
	B. Le transport ferroviaire régional ouvert à la concurrence	570
	C. Les mobilités urbaines.....	572
	II. Législation – Réglementation	573
	Bibliographie.....	574
XI.	URBANISME.....	575
	Jean-Philippe STREBLER	
	I. Réalisations – Innovations	575
	A. Le plan « Cœur de ville ».....	575
	B. La loi Elan du 23 novembre 2018	576
	C. La préparation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ..	577
	D. Les autorisations d’urbanisme	578
	1. Le report de la saisine électronique des demandes d’autorisations d’urbanisme	578
	2. La perpétuelle recherche de « sécurisation » des autorisations d’urbanisme.....	578
	II. Législation – Réglementation	579
	A. Lois	579
	B. Décrets	579
	C. Circulaires et instructions.....	580
	Bibliographie.....	580
XII.	VOIRIE PUBLIQUE	583
	Guy SIAT	
	I. Réalisations – Innovations	583
	A. Le décret controversé relatif à la limitation de vitesse à 80 km/h	583
	B. Routes et ponts : il y a urgence... ..	585
	C. Le stationnement payant	586
	D. La mendicité sur la voie publique	587
	II. Législation – Réglementation	588
	Bibliographie.....	588

7. Les collectivités territoriales et les institutions européennes

I.	L’UNION EUROPÉENNE.....	591
	Jean-Claude NÉMERY	
	I. La programmation 2007-2013.....	591
	II. Période 2014-2020.....	592
II.	LES TRAVAUX DU COMITÉ DES RÉGIONS	595
	Jean-Michel BRICAULT	
III.	LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L’EUROPE (CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX).....	603
	Jean-Michel BRICAULT	

8. Rapports, études et avis des organismes consultatifs

I.	RAPPORT 2019 DE LA COUR DES COMPTES.....	609
	Laurent DERBOULLES	
	I. L'analyse des finances publiques.....	610
	II. Observations des juridictions financières.....	610
	A. La gestion des opérations funéraires.....	611
	B. Les communes défavorisées d'Île-de-France.....	611
	C. Le thermalisme et les collectivités territoriales en Occitanie.....	612
	III. Suivi des observations des juridictions financières.....	612
	A. Les « suites ».....	612
	B. Le suivi des recommandations en 2018.....	613
II.	AVIS RENDUS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. RAPPORT 2018 DU CONSEIL POUR L'ANNÉE 2017.....	615
	Arnaud COUTANT	
	I. La différenciation possible des compétences entre des collectivités territoriales.....	615
	A. Une différence de compétences concernant les collectivités territoriales de même catégorie.....	615
	B. Une distinction concernant l'exercice des compétences, un doute évident.....	616
	II. Transfert de compétences et compensations financières nécessaires/principe de libre administration.....	616
	III. L'obligation de consultation des collectivités territoriales.....	617
	IV. L'Outre-mer et ses collectivités territoriales.....	617
	A. Les consultations obligatoires et non obligatoires.....	617
	B. Consultations diverses concernant l'Outre-mer.....	618
	1. L'action extérieure des collectivités territoriales.....	618
	2. La Polynésie française.....	618
	3. Nouvelle-Calédonie.....	618
	C. L'applicabilité Outre-mer des textes législatifs et réglementaires.....	619
III.	AVIS ET RAPPORTS DU CESE EN 2018.....	621
	Fabrice THURIOT	
	I. Évolution des Outre-mer et financement des collectivités locales.....	621
	A. Le CESE et les Outre-mer.....	621
	1. Contribution aux Assises des Outre-mer.....	621
	2. Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer.....	622
	B. Fiscalité locale et fonds structurels européens.....	622
	1. Pour une réforme globale de la fiscalité locale.....	622
	2. La réforme des fonds structurels européens.....	623
	II. Développement durable, mobilités et fonction publique.....	623
	A. Développement durable des collectivités territoriales.....	623
	1. La nature en ville : comment accélérer la dynamique.....	623

2. Les parcs naturels régionaux : apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives.....	624
B. Mobilités et fonction publique	624
1. Avant-projet de loi d'orientation des mobilités.....	624
2. L'évolution des métiers de la fonction publique	625

9. Annexe bibliographique

Jean-Luc PISSALOUX avec la collaboration d'André DAUTERIBES

SÉLECTION D'OUVRAGES PUBLIÉS EN 2018

I. Administration, gestion des collectivités territoriales et services publics locaux	629
II. Aménagement du territoire, planification et urbanisme	633
III. Droit des collectivités locales	635
IV. Finances locales.....	636
V. Fonction publique territoriale	636

TROISIÈME PARTIE

PRIX DE THÈSE DU GRALE

PRIX GEORGES-DUPUIS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PRÉSENTATION. LE PRIX DE THÈSE 2019 DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ...	643
Nicolas KADA	

PRIX DE THÈSE 2018

I. LES RÉSTANCES AUX INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE DANS LE SECTEUR DE L'EAU	645
Antoine BROCHET	
I. Caractériser les résistances aux réformes de modernisation.....	648
A. Construction du répertoire.....	648
B. Critères du répertoire.....	649
II. Évaluer l'ampleur et la nature des résistances aux indicateurs de performance	651
A. Résistances de type écarts	652
B. Résistances de type non-renseignement	653
III. Résistances, modalités de régulation et régimes de valorisation	654
A. Modalités de régulation et résistances.....	654
B. Régimes de valorisation et résistances	656
IV. Conclusion.....	657
Bibliographie	658

II.	CONTRIBUTION POUR UNE HISTOIRE ENVIRONNEMENTALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE CAS DU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE DANS LES PYRÉNÉES Steve HAGIMONT	661
	I. Au XIX ^e siècle : mettre en marché la nature montagnarde, lutter contre ses débordements.....	662
	A. Le rôle moteur des collectivités dans la mise en tourisme de l'environnement	662
	B. L'impossible maîtrise de l'environnement touristique.....	665
	II. Au XX ^e siècle : protéger et intensifier l'usage touristique de l'environnement	667
	A. Menace patrimoniale : l'industrie électrique face au tourisme	667
	B. Les sports d'hiver ou la ressource ignorée	670
	III. Conclusion.....	671
III.	ESTHÉTIQUE PROPRE. LA MISE EN ADMINISTRATION DES GRAFFITIS À PARIS DE 1977 À 2017	673
	Julie VASLIN	
	I. Administrer les graffitis, gouverner l'espace public : un enjeu transversal....	675
	II. Les graffitis, contributions ambivalentes aux esthétiques de la ville	678
	III. Administration des graffitis et leadership municipal	679
	IV. Le graffiti, objet du gouvernement urbain, cet espace d'innovation politique.....	681
	V. Conclusion.....	683
IV.	PALMARÈS DES PRIX DE THÈSE 2019	685
	TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALES.....	687

DROIT et GESTION des **Collectivités Territoriales**

La transition écologique et les collectivités territoriales

Textes

Jurisprudence

Doctrines et pratiques

Droit et gestion des collectivités territoriales (DGCT) propose, dans une première partie, une étude pluridisciplinaire d'un thème d'actualité puis décrypte, dans une seconde partie, l'ensemble des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles de l'année échue dans le domaine des collectivités territoriales.

L'édition de 2019 traite ainsi de la transition écologique et de sa mise en œuvre au sein des collectivités territoriales. Cette étude est développée autour de différents axes : enjeux de la transition écologique (histoire juridique, croissance économique, rôle de la commune, acteurs), domaines concernés par la transition écologique (transports, énergie, biodiversité), outils de la transition (fiscalité, production locale d'énergie), et enfin témoignages de communes engagées.

La seconde partie, qui traite de l'actualité de l'année échue, propose des chroniques thématiques qui détaillent l'administration territoriale et les aspects territorialisés de l'action publique (fonction publique territoriale, urbanisme, environnement, finances et fiscalité, etc.).

Destiné aux acteurs publics locaux – services déconcentrés de l'État, élus locaux, agents territoriaux, directeurs financiers –, aux avocats, aux magistrats, aux enseignants-chercheurs et aux étudiants, le *DGCT* 2019, véritable encyclopédie de la décentralisation, fournit toutes les clés pour apprécier la portée des réformes institutionnelles.

Le groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE) est un groupement d'intérêt scientifique (GIS). Sa mission est de promouvoir des recherches sur la base d'un programme pluridisciplinaire.

GIS-GRALE

9, rue Malher – 75181 Paris Cedex 4 – Tél. : 01 44 78 33 44 – Fax : 04 44 78 33 90
e-mail : grale@univ-paris1.fr – site : <http://www.univ-paris1.fr/centres-de-recherche/grale/>



GRALE

ISBN 978-2-281-13384-4



9 782281 133844

EDITIONS

LE MONITEUR