

Collection
MENTION

Droit

Droit de l'environnement

MICHEL PRIEUR

Annexe 1

Le principe de prévention et le principe d'information

LE PRINCIPE DE PREVENTION

Le principe de prévention exige que les atteintes à l'environnement soient prévenues et que leurs conséquences en soient limitées. L'instrument spécifique au droit de l'environnement qui permet cette prévention est l'étude d'impact sur l'environnement.

Tout projet d'ouvrage ou d'activité susceptible, par ses dimensions ou ses incidences sur le milieu naturel, de porter atteinte à l'environnement, doit être précédé d'une étude d'impact qui évalue scientifiquement les effets sur l'environnement. Cette exigence a été introduite dès la loi de 1976 sur la protection de la nature et a été reprise par le droit communautaire en 1985, puis étendue à l'évaluation des plans et programmes par une directive de 2001 transposée par l'ordonnance du 3 juin 2004 et deux décrets du 27 mai 2005. Les autorités publiques doivent désormais évaluer à l'avance les effets sur l'environnement de certains de leurs plans et programmes. Les investisseurs publics et privés doivent aussi évaluer à l'avance les effets sur l'environnement de certains de leurs travaux et ouvrages. Il existe toutefois une liste d'activités ou de plans soumis à études d'impact. Pour les travaux, un seuil financier n'exige l'étude qu'à partir de 1 900 000 euros.

Ces études préalables doivent identifier l'ensemble des effets directs et indirects, temporaires ou permanents sur l'environnement, c'est-à-dire sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, le milieu naturel et les équilibres biologiques, la protection des biens et du patrimoine culturel, la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), l'hygiène et la sécurité, ainsi que sur la santé, depuis 1997. De plus, dans l'étude d'impact, il convient de prévoir les mesures pour supprimer, réduire ou compenser les effets négatifs importants sur l'environnement, d'envisager des solutions alternatives et d'expliquer pourquoi le projet a été retenu.

L'étude d'impact a d'abord un effet pédagogique sur les investisseurs, car elle oblige, avant la réalisation de toute activité, à réfléchir aux effets futurs et à tenir compte des contraintes d'environnement dès le départ. Les études d'impact ont ensuite l'intérêt d'être un outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics fondés à

autoriser ou refuser une activité, à approuver ou rejeter un plan ou un programme : elles les éclairent quant aux effets sur l'environnement et aux réactions du public, car elles doivent être rendues publiques. Ainsi, elles doivent mener à de meilleures décisions, qui protègent davantage l'environnement. Pour les projets ayant des effets sur l'environnement d'un autre État, les études d'impact doivent prendre en compte la Convention internationale d'Espoo de 1991 sur *l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*.

Chaque année sont réalisées plus de 6 000 études d'impact : deux tiers pour les projets privés, un tiers pour les projets publics. Le juge administratif exerce un contrôle rigoureux sur le contenu des études d'impact, n'hésitant pas à annuler des projets pour étude d'impact erronée ou insuffisante. S'agissant d'une pièce du dossier, toute erreur ou illégalité affectant l'étude d'impact constitue un vice de procédure qui, si l'erreur est suffisamment grave, pourra entraîner l'annulation de l'acte attaqué pour violation d'une formalité substantielle. De plus, si à l'occasion d'un recours devant le juge administratif des référés contre l'autorisation ou l'approbation d'un projet devant comporter une étude d'impact, la suspension de la décision est demandée, le juge administratif doit faire droit à cette demande de suspension en cas d'absence d'étude d'impact. Une étude d'impact trop sommaire est assimilée à une absence d'étude d'impact. L'étude d'impact n'a évidemment un effet utile que si l'évaluation scientifique est sérieuse et le contrôle de ce sérieux effectivement réalisé par l'Administration, ce qui est loin d'être toujours le cas.

LE PRINCIPE D'INFORMATION

Le droit à l'information sur l'environnement est une exigence démocratique. Puisque tout le monde a l'obligation de protéger l'environnement, encore faut-il que tous puissent accéder à toutes les données matérielles et scientifiques sur l'environnement. En outre, cette information est le préalable indispensable pour que les citoyens puissent exercer leur droit à la participation au processus de décision prévu par la Convention d'Aarhus et par la Charte constitutionnelle de l'environnement.

Le droit à l'information se traduit d'abord par l'obligation imposée à l'Administration de fournir spontanément des informations sur l'état de l'environnement. Mais il s'agit surtout du droit de réclamer des informations sur l'environnement sans qu'il soit nécessaire de faire valoir un intérêt. On doit obtenir ces informations dans un délai impératif d'un mois. Le rejet de la communication de documents ne peut être fondé que sur la protection de certains secrets et doit être motivé.

Un droit d'information particulier vise :

- le ramassage, le transport, le traitement et le stockage des déchets - et s'impose aux communes et aux exploitants d'installations d'élimination de déchets ;
- les risques majeurs ;
- la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés ;
- la qualité de l'air.

Les acquéreurs ou locataires d'immeubles situés dans des zones menacées de risques technologiques, de risques naturels ou de tremblements de terre doivent être informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence de ces risques, sous peine de résiliation du contrat ou de diminution du prix.

Le droit à l'information implique aussi le droit de participer aux consultations du public organisées à l'occasion de la réalisation de projets d'ouvrages publics ou privés. Il existe ainsi, depuis 1995, une Commission nationale du débat public qui permet à une autorité administrative indépendante d'organiser un débat public contradictoire sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques des grands projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Le débat ne peut excéder quatre mois (prolongeables deux mois) et se termine par un compte rendu et un bilan rendus publics et mis à disposition du commissaire enquêteur au moment de l'enquête publique. Ont ainsi fait l'objet d'un débat public : l'aménagement du port du Havre, la ligne à haute tension dans les gorges du Verdon, l'autoroute de contournement de Bordeaux, la branche sud du TGV Rhin-Rhône, le projet de centrale nucléaire EPR.

Pour certaines activités figurant dans le code de l'environnement, il est nécessaire d'organiser en outre une enquête publique. L'enquête publique a pour objet

d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif. L'enquête dure au moins un mois. Elle se termine par un rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur, qui sont rendus publics. S'il donne un avis défavorable, le juge administratif des référés saisi d'une demande de suspension de la réalisation de l'ouvrage, fait droit à cette demande si elle comporte un doute sérieux quant à la légalité de la réalisation.

Enfin, l'information des citoyens peut provenir des réunions des commissions locales d'informations et de surveillance, dont la création est obligatoire sur les sites d'élimination ou de stockage des déchets, sur les sites des laboratoires souterrains d'expérimentation du stockage des déchets radioactifs, auprès des sites d'exploitation des installations nucléaires et sur les bassins industriels comprenant des installations industrielles à risques. Dans les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prescrit, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales, sur les caractéristiques des risques naturels, les mesures de prévention et de sauvegarde, les modalités d'alerte et l'organisation des secours.