

DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

Application du principe de prévention aux actes portant utilité publique

À retenir :

Le Conseil d'État est venu consacrer le respect du principe de prévention dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique. Il en résulte qu'un projet soumis à déclaration d'utilité publique doit dès l'étude d'impact, au titre de sa légalité interne, prévoir des mesures de réduction, d'évitement et de compensation des effets négatifs du projet sur l'environnement ou la santé. Elles pourront être précisées ensuite dans le cadre des autorisations environnementales requises par le projet. La décision illustre un exemple de conciliation faite entre un projet d'utilité publique et la protection de l'environnement.

Références jurisprudence

[Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 09/07/2018, 410917](#)

[Article L. 110-1 du code de l'environnement](#)

[Article L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#)

[Articles L. 122-1 et R. 122-14 du code de l'environnement](#)

Précisions apportées

Origines du principe de prévention

Le principe de prévention découle du principe européen d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, présent dans l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et inspire une bonne partie du droit européen de l'environnement.

L'article 3 de la Charte de l'environnement précise à cet égard que : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. »

Ce principe a été repris à l'article L. 110-1 du code de l'environnement :

« (...) 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées (...) »

Il est mis en œuvre notamment par les dispositions législatives applicables en matière d'évaluation environnementale (article L.122-1 et suivants du code de l'environnement).

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 9 juillet 2018, va étendre le respect du principe de prévention pour les déclarations d'utilités publique et en préciser la portée.

En l'espèce, un recours avait été formé contre le décret n° 2017-425 du 28 mars 2017 déclarant d'utilité publique le projet de la Société Grand Paris du métro de la ligne 18 reliant les gares Aéroport d'Orly à Versailles-Chantiers. En se fondant sur l'article L.110-1 du code de l'environnement, le Conseil d'État va rejeter le recours en précisant que le principe de prévention n'a pas été méconnu.

La nécessité de mise en place de mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes à l'environnement dès la déclaration d'utilité publique.

Un projet d'utilité publique est susceptible d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels, la faune et la flore.

Aussi, le Conseil d'État, retient, au regard des articles L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 122-1 ainsi que R. 122-14 du code de l'environnement, que le principe de prévention s'applique au stade de la déclaration d'utilité publique :

*« les travaux, ouvrages ou aménagements que ces actes prévoient (...) **doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi** ».*

Dans l'affaire examinée, le Conseil d'État a considéré que ce projet d'utilité publique était susceptible de causer des atteintes pour la biodiversité : *« la construction du projet litigieux comme son exploitation, notamment dans sa partie aérienne, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels, la faune et la flore ».*

De ce fait, le maître d'ouvrage devait démontrer à travers l'étude d'impact qu'il avait prévu les *« mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites »* (article L. 122-1-1 du code de l'environnement). Ces mesures devaient ensuite être reprises dans la déclaration d'utilité publique (article L. 122-2 du code de l'expropriation), ce qui avait été fait sous la forme d'une annexe spécifique au décret .

Toutefois, il n'est exigé à ce stade qu'une justification *« dans leurs grandes lignes »* des mesures de prévention, tenant compte de l'état d'avancement du projet, d'autant plus qu'elles *« pourront être précisées et complétées à l'occasion de l'examen des demandes d'autorisation au titre de la législation environnementale »*. Le but est de prévoir et permettre une adaptation des mesures à de possibles atteintes environnementales initialement non prévues ou qui ne pouvaient être suffisamment identifiées au stade de la DUP.

L'évolution du contrôle juridictionnel du principe de prévention

Le Conseil d'État consacre le contrôle par le juge de la légalité interne de l'utilité publique d'un projet vis-à-vis du principe de prévention.

Un contrôle étendu. Le projet d'utilité publique étant susceptible d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels, la faune et la flore, le Conseil d'État a considéré comme important d'appliquer le principe de prévention pour garantir la protection de l'environnement. Le contrôle du juge est donc étendu à la légalité interne de la déclaration d'utilité publique par le contrôle des mesures, d'évitement, de réduction ou de compensation des atteintes à la biodiversité, présentes dans l'étude d'impact. Le contrôle du respect du principe de prévention est autonome de celui de l'utilité publique de l'opération projetée et est effectué préalablement à celui-ci.

Un contrôle prudent. Le Conseil d'État procède à une application du principe de prévention en se fondant sur des dispositions législatives et réglementaires, ce qui peut paraître comme une portée réductrice de ce principe. Il fait une application prudente du principe de prévention.

En l'espèce, le Conseil d'État considère que le projet nécessite bien la mise en place de mesures d'évitement et de réduction, par des *« dispositifs d'atténuation des nuisances vibratoires et acoustiques de la partie en viaduc du projet »*, ou encore par des *« mesures d'évitement et de réduction, en particulier pour certaines espèces d'oiseaux, d'amphibiens, d'insectes et de chiroptères, ainsi que sur des zones humides et des espaces boisés »*, et enfin par des *« mesures de compensation (...) de nature à réduire encore l'incidence globale du projet »*. Il constate que *« le tracé retenu et les mesures d'évitement et de réduction présentées dans l'étude d'impact et dans l'annexe n° 4 du décret attaqué permettent d'atténuer significativement ces inconvénients. »*

En conclusion, dans l'affaire commentée, le Conseil d'État a considéré que les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation d'atteintes à l'environnement prévues dans l'étude d'impact et annexées au décret de déclaration d'utilité publique, assuraient le respect du principe de prévention dès la déclaration d'utilité publique et a rejeté la requête.

Référence : 5442-FJ-2021

Mots-clés : [Principe de prévention](#) – [Déclaration d'utilité publique](#) – [Mesures d'évitement, de réduction et de compensation](#) - [contrôle juridictionnel](#) -

NB : Les fiches de jurisprudence ne constituent pas une doctrine administrative. Leur consultation peut constituer une étape utile avant la recherche d'informations juridiques plus précises. Elles n'ont pas vocation à traiter un thème de manière exhaustive, elles se rapportent à des cas d'espèce. La DREAL ne saurait être tenue responsable des utilisations qui pourraient en être faites dans un autre contexte.