

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Accueil / Actualités / Communiqués / Principe de précaution

12 avril 2013

Principe de précaution

- Décision contentieuse - Le Conseil d'État définit les modalités de son contrôle du respect du principe de précaution par les actes déclaratifs d'utilité publique.

> lire la décision

L'essentiel

- Le Conseil d'État était saisi de recours contre la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation de la ligne électrique à très haute tension dite « Cotentin-Maine » ;

- A cette occasion, il a défini les modalités de son contrôle, dans ce type de litiges, du respect du principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement ;

- Faisant application de ces principes, il a rejeté les requêtes dont il était saisi.

Les faits à l'origine de l'affaire

Par un arrêté du 25 juin 2010, le ministre chargé de l'écologie a déclaré d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation d'une ligne électrique aérienne à très haute tension de 400 000 volts dite « Cotentin-Maine » entre les communes de Raids et Saint-Sébastien-de-Raids (Manche) et la commune de Beaulieu-sur-Oudon (Mayenne).

Le Conseil d'État a été saisi, par six requêtes distinctes émanant d'associations de protection de l'environnement, de communes et établissements publics de coopération intercommunale ainsi que de particuliers concernés par le projet, de

recours pour excès de pouvoir demandant l'annulation de cet arrêté. Les requérants soutenaient notamment que le respect du principe de précaution faisait obstacle à la réalisation de la ligne à très haute tension, en raison des risques que l'opération ferait selon eux peser sur la santé des riverains. Le principe de précaution est protégé, au niveau constitutionnel, par l'article 5 de la Charte de l'environnement, et au niveau législatif par l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

La décision du Conseil d'État

1. Portée de principe de la décision

L'Assemblée du contentieux a saisi cette occasion pour dégager une grille de contrôle rigoureuse du respect du principe de précaution par l'autorité administrative amenée à décider de l'utilité publique d'un projet.

En premier lieu, elle a confirmé que le principe de précaution avait un champ large, puisqu'il doit jouer tant en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement que de risque d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé.

En second lieu, elle a affirmé qu'une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut jamais être déclarée d'utilité publique.

Pour s'en assurer, l'autorité compétente de l'Etat, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, doit procéder en trois étapes :

- rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque qui justifierait, en dépit de son caractère hypothétique en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ;
- dans l'affirmative, veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle ;
- vérifier que les mesures de précaution prévues pour prévenir la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives, en prenant en compte, d'une part, la plausibilité et la gravité du risque, d'autre part, l'intérêt de l'opération.

En cas de litige, le juge administratif,

doit d'abord, dans un premier temps de son contrôle entièrement consacré au respect du principe de précaution, vérifier que la mise en œuvre de ce principe est justifiée, s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et enfin vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution prévues.

Dans l'hypothèse où ce premier contrôle ne l'a pas conduit à censurer la décision litigieuse, il lui appartient ensuite, lorsqu'il contrôle l'utilité publique du projet en mettant en balance ses avantages et ses inconvénients, de prendre en compte, au titre des inconvénients, le risque tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution, les inconvénients d'ordre social pouvant résulter de ces mesures et le coût financier de celles-ci.

2. Solution apportée au litige

Faisant application de ces principes, le Conseil d'État a reconnu que l'existence d'un risque accru de leucémie chez l'enfant en cas d'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence devait, bien qu'aucun lien de cause à effet n'ait été scientifiquement démontré, être regardée comme une hypothèse suffisamment plausible, en l'état des connaissances scientifiques, pour justifier l'application du principe de précaution.

Il a toutefois estimé que des procédures d'évaluation du risque adéquates ont été mises en œuvre (dispositifs de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques par des organismes indépendants et de suivi médical après la mise en service de la ligne) et que les mesures de précaution retenues (information du public, tracé minimisant le nombre d'habitations proches de la ligne et évitant tout établissement accueillant des personnes particulièrement exposées, engagement de rachat des habitations situées à moins de cent mètres de la ligne) ne sont pas manifestement insuffisantes pour parer à la réalisation du risque éventuel. En outre, une fois ces mesures de précaution mises en œuvre, ni les inconvénients du projet pour les riverains, ni les inconvénients ou le coût de ces mesures ne sont de nature à priver le projet de son utilité publique.

Le Conseil d'État a donc rejeté l'ensemble des requêtes.

Affaire n° 342409, Association coordination interrégionale stop THT et autres

Principales questions posées par l'affaire :

1 - L'article 5 de la Charte de l'environnement et l'article L. 110-1 du code de l'environnement, relatifs au principe de précaution, sont-ils applicables à des risques sanitaires et, si oui, dans quelle mesure ?

2 - Comment le juge contrôle-t-il le respect de l'exigence de proportionnalité des mesures résultant de ces dispositions ? Y a-t-il lieu de tenir compte de l'intérêt public du projet ? De l'existence de mesures de précaution alternatives ?

3 - Lorsque la légalité d'une déclaration d'utilité publique est contestée au regard de ces dispositions, faut-il procéder à un contrôle distinct du bilan ou se borner à intégrer le dommage potentiel et le coût des mesures prises pour le parer dans les inconvénients pris en compte au titre du bilan ? Dans le premier cas, le juge doit-il procéder à un contrôle restreint ou à un contrôle normal ?

4 - En l'espèce, l'arrêté portant déclaration d'utilité publique en vue de l'implantation de la ligne à très haute tension "Cotentin - Maine" méconnaît-elle ces dispositions compte tenu de l'incidence potentielle sur la santé publique des ondes électromagnétiques qu'elle serait amenée à émettre ?

Références documentaires :

JURISPRUDENCE:

2.1. Sur le champ d'application de l'article 5 de la Charte :

- CE, 8 octobre 2012, *Commune de Lunel*, n° 342423, à publier au Recueil ;
- CE, 30 janvier 2012, *Société Orange France*, n° 344992 et autres, p. 2 ;
- CJUE, 8 juillet 2010, *Afton Chemical Limited*, C-343/09, § 59 à 68.

2.2. Sur la prise en compte des solutions alternatives :

- CE, 4 août 2006, *CRILAN et Association Le Réseau Sortir du Nucléaire*, n° 254948, p. 381.

2.3. Sur l'articulation avec le bilan :

- CE, 28 juillet 1999, *Association intercommunale Morbihan sous très haute tension*, n° 184268, T. pp. 808-833-836 ;
- CE, 10 juin 1992, *Association indépendante pour un réseau de circulation libre (CIRCULE) et autres*, n° 128246, T. pp. 1244-1251 ;
- CE, 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret*, n° 343070, à mentionner aux Tables.

2.4. Sur le degré de contrôle :

- CE, 1er octobre 2001, *Association Greenpeace France et Coordination rurale Union nationale*, n° 225008, T. p. 445 ;
- CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier « Les Hauts de Choiseul »*, n° 328687, p. 333 ;
- CJUE, 22 décembre 2010, *Gowan Comércio Internacional*, C-77/09, § 82.
- Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* ;
- CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances et autres*, n° 330256 et autres, T. p. 967 ;
- CE, 21 mars 2001, *Société Euroraft et autres*, n° 209459, T. pp. 1154-1222 ;
- CE, 4 juillet 1997, *Les Verts Ile-de-France et autres*, n° 143842, p. 287 ;
- CE, 17 novembre 1995, *Union juridique Rhône Méditerranée*, n° 159855, p. 412.

TEXTES :

- Charte de l'environnement : articles 1^{er} et 5 ;
- Article L. 110-1 du code de l'environnement ;
- Résolution de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du principe de précaution du 1er février 2012 (n° 837) ;
- Article 42 de la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009 ;
- Arrêté du 23 avril 2012 portant application de l'article 26 du décret n° 2011-1697 du 1er décembre 2011 relatif aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité et au dispositif de surveillance et de contrôle des ondes électromagnétiques : article 1^{er}.

DOCTRINE :

- Olivier Godard, *Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique*, Ecole Polytechnique, Juin 2005, Cahier n° 2005-018 ;
- B. Seillier, *Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique*, AJDA 2003, p. 1472.