

Rapport CADOT : une offensive de plus contre le droit de l'environnement et les garanties juridictionnelles fondamentales

C'est avec une vive inquiétude que le Syndicat des Avocat·es de France a pris connaissance du rapport « *Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir* » rendu par la mission présidée par le préfet Michel CADOT au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, publié le 14 janvier 2026.

Il fait en effet peser de graves menaces sur l'ordre public environnemental.

Sous couvert de « simplification » et d'« accélération » des grands projets d'infrastructures, ce rapport formule 39 propositions qui constituent, si elles devaient être suivies par le législateur, un démantèlement méthodique des garanties procédurales et juridictionnelles permettant aux citoyen·nes de faire valoir la protection de l'environnement et leur droit à un environnement sain.

Loin d'être isolées, ces propositions s'inscrivent dans la continuité de réformes législatives récentes, qui, sous le même vocabulaire de simplification, organisent un recul continu des droits environnementaux et du contrôle démocratique.

Nous dénonçons avec la plus grande fermeté les mesures suivantes :

1. L'examen simultané de la DUP et de la raison impérative d'intérêt public majeur (Proposition 12)

La **proposition 12** du rapport préconise d'« *établir la RIIPM des grands projets d'infrastructures et l'absence d'alternative satisfaisante au moment de la DUP, sur la base d'une étude d'impact environnemental préalable* ».

Cette fusion de l'examen de deux notions juridiques fondamentalement distinctes méconnaît la nature propre de chacune :

- La **DUP** sanctionne l'utilité publique d'un projet au regard d'un bilan coûts-avantages global ;
- La **RIIPM** constitue un motif dérogatoire exceptionnel permettant de porter atteinte à des espèces protégées ou à leurs habitats (Code de l'environnement, art. L. 411-2).

Le rapport lui-même reconnaît que « *la notion de RIIPM se distingue des notions d'intérêt général et d'utilité publique* » et admet le risque de « *rapprocher ces deux notions en reconnaissant plus difficilement l'utilité publique ou plus facilement l'intérêt public majeur* ». Cette confusion programmée vise précisément à banaliser le régime dérogatoire à la protection des espèces protégées prévu pour la RIIPM et à vider de sa substance le contrôle juridictionnel sur les atteintes à la biodiversité.

2. La présomption systématique de raison impérative d'intérêt public majeur (Proposition 16)

La **proposition 16** est particulièrement alarmante : elle propose de « *reconnaître une présomption de RIIPM pour toute action d'entretien, de régénération, de modernisation,*

d'adaptation au changement climatique ou de réduction des impacts environnementaux des réseaux d'infrastructures existantes, et d'absence de solution alternative satisfaisante ».

Cette proposition constitue :

- Un **renversement complet de la charge de la preuve** : ce ne serait plus au maître d'ouvrage de démontrer le caractère impératif de l'intérêt public invoqué, mais aux opposants d'établir l'absence de cet intérêt ;
- Une **violation manifeste du droit de l'Union européenne** : la directive « Habitats » de 1992 exige un examen au cas par cas du caractère impératif de l'intérêt public. La CJUE a rappelé, notamment dans l'affaire néerlandaise Porthos (citée dans le rapport), que « *chaque projet doit prouver individuellement qu'il n'aura pas d'impact significatif sur les zones Natura 2000* » ;
- Une **transformation de l'exception en principe** qui soustrait les projets les plus impactants à tout contrôle sérieux de leur nécessité.

3. La suppression du double degré de juridiction (Proposition 38)

La **proposition 38** prévoit qu'un certain nombre de décisions pourraient être "*rendues en premier et dernier ressort* » par les cours administratives d'appel ou par un tribunal désigné, supprimant ainsi la possibilité d'interjeter appel.

Le rapport assume explicitement cette « *entorse au double degré de juridiction* » qu'il estime « *justifiée par le fait que l'on se situe au bout de la chaîne décisionnelle d'un projet d'une particulière importance pour le pays* ».

Cette mesure porte une **atteinte grave aux droits de la défense** et au droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 9 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière environnementale.

4. La cristallisation des moyens (Proposition 38)

Le rapport propose d'appliquer « *le mécanisme de cristallisation des moyens prévu aux articles R. 600-5 du code de l'urbanisme et R. 611-7-2 du CJA* », rendant « *irrecevable tout nouveau moyen soulevé à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense* ».

Cette contrainte procédurale constituerait pourtant une **rupture flagrante de l'égalité des armes**, méconnaissant la réalité du contentieux environnemental dans lequel la complexité technique des dossiers et l'évolution des connaissances scientifiques peuvent justifier la production de moyens nouveaux en cours d'instance.

5. L'extension des possibilités de régularisation (Proposition 38)

Le rapport propose d'étendre « *la possibilité de régulariser une autorisation illégale dans le prétoire* » à toutes les décisions concernant les grands projets, y compris la **dérogation « espèces protégées** » non embarquée dans une autorisation environnementale.

Permettre la régularisation systématique en cours d'instance conduirait à **priver le contrôle juridictionnel de toute effectivité** : le requérant qui aurait démontré l'illégalité d'une décision se verrait opposer sa régularisation *a posteriori*, au mépris du principe de légalité.

6. Le référé pré-décisionnel : une confusion inacceptable des rôles (Proposition 39)

La **proposition 39** constitue sans doute la plus dangereuse du rapport. Elle prévoit la création d'un « *référé pré-décisionnel* » permettant aux juges d'intervenir avant la décision administrative pour « *ordonner au maître d'ouvrage ou à l'autorité administrative de compléter le dossier, de corriger une évaluation ou d'ajouter des mesures d'ERC* ».

Le rapport précise explicitement : « *Une fois la décision rendue, les vices liés à la compétence de l'autorité administrative et à la procédure (ou la légalité externe plus généralement) ne pourraient plus être contestés* ».

Cette proposition, si elle était retenue, est **contraire aux principes fondamentaux du droit public** :

- Elle transformerait les juges en **co-auteur·rices de l'acte** qu'ils et elles seraient ensuite censé·es contrôler, créant une confusion inacceptable entre les fonctions consultative et juridictionnelle ;
- Elle ferait **peser sur les citoyen·es la charge de pallier les insuffisances de l'administration** : ceux ou celles qui n'auraient pas saisi les juges en amont seraient privé·es de la possibilité d'invoquer ultérieurement les vices de légalité externe ;
- Elle **transformerait un droit à la régularisation en obligation**, dénaturant la fonction même du recours juridictionnel.

Le Syndicat des Avocat·es de France rappelle que :

- **Le droit à un environnement sain est reconnu par la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis 2005 ;**
- **L'accès à la justice en matière environnementale est garanti par la Convention d'Aarhus, ratifiée par la France et l'Union européenne ;**
- **Le principe de non-régression du droit de l'environnement est consacré par l'article L. 110-1 du code de l'environnement ;**
- **La multiplication des contentieux environnementaux n'est pas la cause des retards dans la réalisation des projets, mais le symptôme d'une insuffisance chronique de la concertation et de l'évaluation environnementale en amont.**

Le Syndicat des Avocat·es de France demande au Gouvernement :

1. De **renoncer à toute traduction législative** des propositions du rapport CADOT portant atteinte aux garanties juridictionnelles, en particulier les propositions 12, 16, 38 et 39 ;
2. **D'engager une véritable concertation** avec les représentants de la société civile, les associations de protection de l'environnement et les organisations professionnelles avant toute réforme du contentieux environnemental ;
3. De **privilégier le renforcement des moyens de la justice administrative** plutôt que l'affaiblissement des droits des justiciables ;
4. De **garantir la conformité** de toute réforme envisagée avec les exigences de la Convention d'Aarhus, du droit de l'Union européenne et de la Constitution.

Nous refusons une justice environnementale au rabais.

Nous refusons que l'urgence climatique serve de prétexte à un recul historique de l'État de droit.