

**« Le droit de l'environnement, corridor de la légalité administrative ? »,**

*Note sous CE, 19 novembre 2020, Commune de Val de Reuil et autres, n° 417362*

**RÉSUMÉ :** Saisi de la légalité du décret déclarant d'utilité publique le projet « Contournement Est de Rouen », le Conseil d'État écarte les multiples arguments relevés par les requérants, portant notamment sur les procédures préalables de participation du public ainsi que l'utilité publique dudit projet. Nouvelle illustration du caractère déceptif de ce type de contentieux, la décision peut, plus positivement, être lue comme un indice de l'unification que connaît le droit des procédures administratives sous l'incidence du droit de l'environnement.

\*\*\*\*\*

L'année 2021 verra la jurisprudence dite « *Ville Nouvelle Est* »<sup>1</sup>, qui a inauguré un nouveau contrôle de l'utilité publique des projets d'aménagement menés par l'administration, fêter ses 50 ans. Cet anniversaire alimentera sans doute un discours doctrinal en réalité ininterrompu depuis un demi-siècle, exprimant des positions difficilement conciliables<sup>2</sup>. La décision rendue par le Conseil d'État le 19 novembre 2020, *Commune de Val de Reuil*, portant sur le projet d'envergure de « Contournement Est de Rouen », n'innove pas dans la mise en œuvre de ce « contrôle du bilan ». Sa lecture – plus exactement sa structure – permet cependant peut-être d'entrevoir quelques évolutions, portées par le droit de l'environnement, dont les effets sur les autres branches du droit ne sont plus à démontrer<sup>3</sup>.

Ces derniers trouvent ici leur source dans la problématique de ces grands projets d'aménagement et d'infrastructure, lancés depuis des décennies, qui divisent les populations et les élus locaux, et sur lesquels l'affaire de Notre-Dame-des-Landes<sup>4</sup>, emblématique mais non isolée<sup>5</sup>, a peut-être permis d'esquisser un regard nouveau. Résumé grossièrement, celui-ci consiste à dire que la solution à de tels conflits exacerbés se trouve moins – voire pas du tout – sur le plan de la « *complexité labyrinthique du droit* »<sup>6</sup>, mais bien sur le plan politique, c'est-à-dire celui de la légitimité des décisions publiques. Car disons-le d'emblée, et l'affaire commentée l'illustre parfaitement, le juge administratif saisi de la légalité de ces projets se trouve être un arbitre malgré lui, les résultats contentieux pour les requérants étant en la matière le plus souvent déceptifs.

Le projet « Contournement Est de Rouen – Liaison A28/A13 » affiche quasiment lui aussi près d'un demi-siècle : pensé dès les années 1970, il demeure présent dans les débats et ambitions depuis, avec plus ou moins d'intensité. Les études de sa faisabilité sont lancées aux

---

<sup>1</sup> Ass., 28 mai 1971, n° 78825, *Rec.* p. 409 ; *GAJA*, Dalloz, n° 79.

<sup>2</sup> Pour une analyse remarquable, à la fois de cette jurisprudence et du discours doctrinal, v. J. Caillousse, note ss CE, 28 mai 1971, n° 78825, *Ville Nouvelle Est*, in T. Perroud, J. Caillousse, J. Chevallier, D. Lochak, *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, LGDJ, 2019, p. 363 et s.

<sup>3</sup> Ch. Roux (dir.), *L'environnementalisation du droit. Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.

<sup>4</sup> Pour un aperçu : J. Chevallier, « Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes », *AJDA*, 2013, p. 779.

<sup>5</sup> Ch. Roux, « EuropaCity (ou le nouveau Notre-Dame-des-Landes...) », *Dr. adm.*, juil. 2018, alerte 88, p. 3.

<sup>6</sup> A. Van Lang, « Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes à l'épreuve de la compensation écologique – et inversement », *Dr. adm.*, nov. 2013, étude n° 16, § 5.

débuts des années 1990, sous l'autorité de l'État eu égard à l'ampleur du projet. Celui-ci va multiplier, à partir de ce moment, les phases de concertation avec les élus locaux et les populations, ainsi que les études du « meilleur » tracé possible, afin de préparer l'insertion du projet dans son environnement. Cette ambition est plus que sensible : elle vise non seulement la cohérence du projet au regard des perspectives d'aménagement du territoire et d'adaptation des transports en commun, mais aussi, et surtout, la protection des milieux naturels. Car l'emprise du projet est considérable : il couvre 516 hectares, traverse le territoire de 27 communes, comprends 9 échangeurs et court sur 41,5 km. Les pollutions induites, de toute nature, ne nécessitent pas de grandes démonstrations. Ce tableau ne saurait cependant être complet sans évoquer les bienfaits attendus du projet : une desserte facilitée du territoire et une meilleure liaison entre ses pôles, une décongestion et une sécurisation du trafic dans l'agglomération rouennaise, le développement économique de certaines zones. Au total, le projet affiche un coût global de 1,06 milliard d'euros HT, financés quasiment pour la moitié par l'État et les collectivités locales (490 millions d'€) et par le choix d'un concessionnaire privé. Tous les ingrédients étaient donc réunis pour faire s'affronter partisans et opposants au projet, sur le terrain des idées et du militantisme mais aussi, du droit.

Sur la base de ces éléments, le projet a fait l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public, qui a organisé un tel débat du 9 juin au 9 novembre 2005. Ce dernier n'a pas été vain puisqu'il a mis au jour plus de 34 variantes du tracé : de nouvelles études ont donc été lancées et un comité de pilotage a été chargé d'étudier les différentes variantes. Une fois le choix opéré, au niveau ministériel, la commission nationale du débat public a recommandé l'organisation d'une concertation, selon les modalités qu'elle a définie et la présence d'un garant qui en rendu un bilan. La voie était ainsi ouverte pour l'enquête publique, qui s'est tenue du 12 mai au 11 juillet 2016 et portait à la fois sur l'utilité publique du projet, sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et sur le classement autoroutier des liaisons concernées. Le 14 novembre 2017, le décret déterminant ces trois points était adopté<sup>7</sup>, sur la signature du Premier ministre, Édouard Philippe, et du ministre de la Transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot.

En s'étalant ainsi sur près de 30 années, la concrétisation du projet courrait le risque d'une acceptabilité fluctuante, au gré des changements de majorité politique locale mais aussi des attentes citoyennes. Car les problématiques des années 1990 ne sont pas celles des années 2010 et, encore moins, 2020, ce qui interroge d'ailleurs la faisabilité même de projets d'une telle ampleur. Initialement favorables sur le principe, les élus locaux se montraient d'emblée plus circonspects sur les options de tracé possibles et leur soutien ne fera que s'étioler à la faveur des élections successives. Celles de 2020 marquent l'acmé de cet étiolement, la majorité municipale et métropolitaine rouennaise se déclarant défavorable au projet, conduisant le président de la région, Hervé Morin, à proposer des « *compensations financières autour de l'environnement* ». La requête déposée devant le Conseil d'État à l'encontre du décret portant déclaration d'utilité publique du projet est à l'initiative de nombre de collectivités locales, réunies pour certaines en association.

La décision du Conseil d'État sur la légalité dudit décret était ainsi attendue, tant par les promoteurs que les opposants au projet, mais de telles attentes ne pouvaient que créer de la

---

<sup>7</sup> JORF 16 nov. 2017, texte n° 34.

déception. Ayant à se prononcer sur l'utilité publique du projet, le juge administratif n'est pas juge des majorités politiques fluctuantes, pas plus que des modalités de gestion des infrastructures. Le contentieux des déclarations d'utilité publique est peut-être celui dans lequel il préserve le plus la liberté des autorités décisionnelles, seules comptables de l'intérêt général. En la matière, le juge administratif est en effet sur une ligne de crête : si l'utilité publique des grands projets d'infrastructure ne saurait être par lui fixée, elle ne peut être constatée qu'à l'issue de procédures complexes qui, elles, lui offrent en principe davantage de prises. Ces procédures sont en effet conçues comme des garanties d'une bonne décision et recèlent à ce titre des droits et obligations pour l'administration, dont le juge est le gardien. Reste cependant que la jurisprudence administrative n'est majoritairement pas plus favorable aux garanties procédurales qu'elle ne l'est au contrôle de l'utilité publique des projets. La décision commentée apparaît de ce point de vue topique : forte de ses 64 considérants, elle n'est qu'une suite de rejet des arguments des requérants, confirmant la légalité du décret. Bien entendu, il y aurait lieu de s'en réjouir si elle révélait une légalité irréprochable des différents actes et procédures qui ont conduit à la déclaration d'utilité publique. Il est cependant à craindre qu'elle ne fasse que masquer la faiblesse des garanties procédurales au regard des nécessités de l'action administrative. Mais parce que toute évolution ne peut naître que sur le terreau de l'optimisme, l'on voudrait mettre en avant les espoirs que peut cultiver la décision rendue par le Conseil d'État, au-delà du cas d'espèce.

Ceux-ci se situent du côté de la place des procédures et des garanties qu'elles assurent aux administrés, dont le juge administratif se fait ici promoteur d'unité. S'il est dans l'ADN du droit de l'environnement de faire naître des synergies et connexions, la mobilisation du droit procédural faite ici par le Conseil d'État permet, d'une part, de constater l'unification des procédures de participation du public (1) et, d'autre part, avec certes un peu plus de prospective, celle de la légalité administrative (2).

## **I. L'unification des procédures de participation du public**

Les multiples arguments des requérants à l'encontre du processus ayant abouti à la déclaration d'utilité publique du projet de Contournement Est de Rouen se fondent essentiellement sur deux garanties fortement liées : le droit à l'information et à la participation du public. Essentiels dans la promotion d'une légitimité procédurale, ces deux droits sont au cœur du droit de l'environnement depuis de nombreuses années et occupent une place de choix parmi les principes constitutionnels de la matière (art. 7 de la Charte de l'environnement). Le code de l'environnement offre désormais de nombreux points de concrétisation de ces droits<sup>8</sup> et, comme le rappelle le Conseil d'État dans le paragraphe 4 de sa décision, s'agissant des projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national les plus importants de l'État, le débat public constitue la procédure de droit commun, dont on a pu montrer par ailleurs l'incidence réelle sur les projets concernés<sup>9</sup>. À ce titre, la commission nationale du débat public (ci-après CNDP) joue un rôle central, au point que le Conseil d'État la place en point d'unification de la participation du public. Cela ressort particulièrement de la

---

<sup>8</sup> V. les art. L. 120-1 et s. c. env.

<sup>9</sup> Ch. Testard, *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ, coll. « bibliothèque de droit public », t. 304, 2018, § 882 et s.

lecture faite par le juge administratif des liens entre les multiples procédures qui viennent mettre en œuvre le principe de participation. En effet, avant même la réalisation de l'enquête publique, trois procédures entraînent en potentielle concurrence s'agissant du projet de contournement Est de Rouen : le débat public et la concertation, prévus par le code de l'environnement ; la concertation, régie par le code de l'urbanisme<sup>10</sup>.

Une confusion au sein du code de l'environnement existait et fut relevé par les requérants, en raison d'un défaut rédactionnel des textes alors applicables, désormais corrigé. Le code de l'environnement usait du mot « concertation » comme synonyme de participation, alors qu'il renvoie à une procédure à part entière. En effet, le champ d'application de la procédure de débat public est conditionné par des critères quantitatifs tenant à l'importance du projet : en raison de la lourdeur de l'organisation d'un tel débat, seuls les projets les plus importants y sont obligatoirement soumis. La décision en revient à la seule CNDP, mais le refus initial d'organiser un débat public ne signifie pas nécessairement l'absence de toute participation du public : sur recommandation de la CNDP, celle-ci peut prendre la forme d'une concertation<sup>11</sup>, laquelle n'a alors pas de caractère obligatoire. En l'espèce, un débat public avait bel et bien été organisé. Simplement, à la suite de celui-ci et afin de tenir compte de ses enseignements, des modifications ont été apportées au projet. Or l'article L. 121-12 du code de l'environnement imposait un délai de 5 ans (désormais passé à 8 ans) à l'issue du débat public pour l'ouverture de l'enquête publique, à défaut de quoi, la commission pouvait relancer la « concertation », sans avoir à organiser un nouveau débat, lorsqu'il y a eu des modifications substantielles dans les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet. Le choix du mot « concertation » est ici trompeur car il ne s'agit pas de celle visée à l'article L. 121-8 qui « remplacerait » un débat public, mais bien d'une concertation post-débat (celle-ci a alors un caractère obligatoire). Ce défaut rédactionnel a été gommé par la loi du 2 mars 2018, l'article L. 121-12 évoquant la relance de la « *participation du public* ».

Le Conseil d'État se prononce également sur les liens entre les procédures de participation régies par le code de l'environnement et la concertation prévue, au moment des faits, à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, laquelle a, elle, un caractère obligatoire. Le ministre, qui soutenait étonnamment que le projet concerné n'entraîne pas dans le champ de cette dernière, est contredit par le Conseil d'État qui juge que la procédure était bel et bien applicable mais sans pour autant que cela n'empêche la CNDP de fixer elle-même ses modalités et objectifs. Sur ce point, la position du juge est audacieuse au regard de la lettre de l'article L. 300-2 : celui-ci prévoit que, lorsque le projet est à l'initiative de l'État, le préfet fixe les objectifs et modalités de la concertation. Or le Conseil d'État estime que ces dispositions n'ont « *ni pour objet, ni pour effet de faire obstacle à ce que les objectifs et les modalités de la concertation soient définis* » par la CNDP. On savait la concertation fondée sur le code de l'urbanisme ne possédant pas de réelle autonomie dès lors qu'elle peut prendre les formes prévues pour d'autres procédures, telles que le débat public<sup>12</sup>, ce qui évite assurément des procédures redondantes. Reste qu'ici l'État perd la main sur la fixation des objectifs et modalités de la concertation, ce qui doit sans doute être salué et renforce

---

<sup>10</sup> Art. L. 300-2., désormais L. 103-2 et s. c. urb.

<sup>11</sup> Art. L. 121-9 c. env. dans sa version applicable au moment des faits (ces concertations sont désormais régies par les art. L. 121-15-1 c. env.

<sup>12</sup> Par ex. CE, 16 avr. 2010, *Asso. ALCALY et a.*, n° 320667

l'attractivité des procédures de participation du public prévues par le code de l'environnement, laquelle se déploie également du point de vue de la légalité administrative.

## II. L'unification de la légalité administrative

Le contentieux de la légalité des actes administratifs est marqué, au titre de ses « constantes »<sup>13</sup>, par la distinction binaire entre légalité externe et légalité interne. La montée en puissance des exigences procédurales a permis aux requérant de fourbir leurs armes en la matière : sur les 64 considérants de la décision commentée, 53 sont consacrés à la légalité externe et, plus exactement, aux moyens procéduraux. Reste que, qualitativement, on sait ces moyens rarement voués au succès en raison de la jurisprudence « *Danthony* »<sup>14</sup>, dont le Conseil d'État rappelle ici, à deux reprises, le principe : pour ne citer que l'exemple de l'étude d'impact, « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » (§ 14)<sup>15</sup>. Le juge s'attache ainsi à contrôler que le contenu de l'étude d'impact, de l'évaluation socio-économique et du dossier d'enquête publique était suffisant pour la bonne information du public, en tenant compte des caractéristiques propres au projet. L'analyse est très factuelle et n'appelle de commentaires généraux, chacun des griefs étant rejeté.

Ce qui nous semble en revanche davantage pertinent du point de vue strictement juridique est le lien opéré par le juge, nécessairement et, sans doute, malgré lui, entre ces moyens procéduraux, de légalité externe, et ceux intéressant la légalité interne du projet : les premiers conditionnent la seconde, ce qui est de nature à leur conférer une place plus importante que celle qu'ils occupent actuellement. Bien sûr, certains arguments sont propres à la légalité interne, que l'on pense par exemple au contrôle du champ d'application de certaines législations. En l'espèce, l'attention du juge (c'est sur ce point que la décision est fichée) s'est portée sur la question de savoir si une DUP portant sur des travaux autoroutiers constituait une décision « *dans le domaine de l'eau* », entraînant l'application du régime prévu par le code de l'environnement, s'agissant notamment des rapports qu'elle doit entretenir avec les schémas directeurs et schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Il a considéré, eu égard aux caractéristiques du projet, qui impliquait la construction d'aménagements en rapport avec la gestion des eaux, les risques d'inondation ou les pollutions des aquifères, qu'une telle décision entraînait bien dans le champ de ces dispositions.

---

<sup>13</sup> F. Melleray, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », *Rép. cont. adm. Dalloz*, act. janv. 2019, sect. 1.

<sup>14</sup> CE ass., 23 déc. 2011, req. n° 335033, *Rec.* p. 650 ; *JCPA*, 2012, n° 13, p. 12, note C. Broyelle ; *JCPG*, 2012, n° 18, p. 907, note D. Connil ; *AJDA*, 2012, p. 195, chron. X. Domino, A. Bretonneau ; *RFDA*, 2012, p. 284, concl. G. Dumortier, note P. Cassia, p. 423, étude R. Hostiou ; *JCPG*, 2012, n° 24, p. 1187, chron. G. Éveillard ; *Dr. adm.*, 2012, n° 3, p. 29, note F. Melleray ; C. Mialot, *AJDA*, 2012, p. 1484 ; B. Pacteau, *AJDA*, 2012, p. 1957 ; *GAJA*, Dalloz, 22<sup>e</sup> éd., 2019, n° 110, p. 884

<sup>15</sup> La formule est reprise pour l'évaluation socio-économique (§ 31).

Mais pour le reste, la décision produit un sentiment d'aller-retour entre légalité externe et interne, dont les frontières se brouillent<sup>16</sup>. Deux éléments de la décision vont en ce sens.

Il s'agit d'abord de la portée conférée au rapport de la commission d'enquête publique, laquelle demeure source d'ambiguïtés du point de vue de la motivation des actes administratifs. Le rapport doit en effet contenir un avis personnel et motivé en faveur ou défaveur du projet. Dans l'appréciation de ces caractères, se pose alors la question du lien avec les observations du public, dont le rapport doit assurer une synthèse et une analyse<sup>17</sup>. Selon la jurisprudence, le rapport n'a pas à répondre à toutes les observations formulées<sup>18</sup>, mais doit pour autant expliciter les éléments qui fondent le sens de son avis. On attendra ainsi d'un rapport positif qu'il fasse état des avis négatifs exprimés pendant l'enquête (§ 45), des autres variantes du projet envisagé (§ 46), voire des explications fournies par le maître d'ouvrage sur telle ou telle alternative finalement non retenue (§ 48). Autrement dit, la motivation de l'avis de la commission d'enquête doit bel et bien s'appuyer sur les observations du public et des parties prenantes, ce qui certes paraît quelque peu contradictoire avec le principe jurisprudentiel précité<sup>19</sup>, mais est de nature à créer un lien indissociable entre les exigences procédurales et le contenu de l'acte final.

Un second élément permet de rapprocher légalité externe et interne, à travers l'analyse de l'utilité publique du projet. Celle-ci intervient traditionnellement, et la décision commentée n'y déroge pas, en dernier lieu. Il est rare que le juge administratif fasse droit aux arguments des requérants qui contestent l'utilité publique d'un projet, ce dont témoigne l'appréciation du contournement Est de Rouen : le Conseil d'État après avoir analysé les avantages et inconvénients du projet juge que ces derniers, « *pour importants qu'ils soient, notamment en termes de coût, de conséquences ou de risques pour l'environnement et de nuisances pour ses riverains immédiats, ne présentent pas un caractère excessif* » de nature à le priver de son utilité publique (§ 63). En particulier, on relèvera le quasi blanc-seing offert aux compensations environnementales promises par la puissance publique<sup>20</sup> pour remédier au fait que le projet présente des « *risques de pollution accidentelle des aquifères ou d'accroître certains risques d'inondation, qu'il engendrera une augmentation nette de l'émission de divers polluants, une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 50 000 tonnes par an, la destruction de 146 hectares d'espaces boisés et de plusieurs centaines d'hectares de sols naturels ou agricoles, et qu'il est de nature à exercer une incidence négative sur plusieurs espèces animales ou végétales protégées au voisinage de son emprise* ». Une telle liste d'inconvénients, dont on peine à croire qu'elle puisse trouver de réels contrepois, donne toute l'étendue du jugement déjà ancien mais toujours pertinent de Jean Untermaier : « *compenser, c'est détruire en faisant semblant de protéger* »<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Elles ont par ailleurs été relativisées, en dehors de la question de la recevabilité de la requête : J. Robbe, « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et interne », *RFDA*, 2018, p. 85.

<sup>17</sup> Art. R. 123-19 c. env.

<sup>18</sup> Par ex. CAA Lyon, 9 fév. 2016, *Sté immobilière de Bernex et a.*, n° 14LY02762.

<sup>19</sup> Sauf à considérer que certaines observations sont plus importantes à mentionner que d'autres, pas que le juge administratif a déjà franchi CAA Marseille, 10 avr. 2014, *SA Tramontina Immobiliare*, n° 11MA01394.

<sup>20</sup> Prises en compte dans le bilan (CE, 9 juil. 2018, *Cne de Villiers-le-Bâcle et a.*, n° 410917, *Rec.* p. 722), à l'aune de la nouvelle rédaction de l'article L. 110-1 c. env.

<sup>21</sup> J. Untermaier, « De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé », *RJE*, 1986, p. 381.

Mais au-delà des réels enjeux environnementaux, l'analyse de l'utilité publique du projet par le juge administratif se trouve nourrie par les éléments révélés dans celle des moyens de procédure : par le biais du droit à l'information du public, le juge est amené à contrôler le contenu de l'étude d'impact, du rapport du débat public, de l'analyse socio-économique, du rapport de l'enquête publique, *etc.*, documents préparatoires qui permettent précisément de peser le pour et le contre d'un projet. Certes, ce contrôle de l'information préalable est très formel, le juge dressant l'inventaire des informations qui figurent ou non dans ces documents. Mais ce faisant, il ne peut que prendre connaissance et se nourrir du sens de ces informations, lesquelles vont ensuite déterminer l'utilité publique. La garantie d'information préalable du public devient alors la garantie d'une bonne et entière information du juge. Bien qu'embryonnaire et en réalité au principe même de la jurisprudence « *Danthony* »<sup>22</sup>, il y a là non seulement un élément d'unité de la procédure administrative – non contentieuse et contentieuse – qui réjouira le juriste, mais aussi peut-être un indice d'une portée renforcée des garanties procédurales sur le sens de la décision, au profit des administrés.

En somme, de la même manière que le droit de l'environnement a inventé les trames écologiques, il est en passe de promouvoir des trames procédurales qui conduiraient à une vision unitaire de la légalité administrative, aujourd'hui artificiellement fragmentée.

**Christophe Testard**, Professeur des universités  
Université Clermont Auvergne, CMH (EA 4232)

---

<sup>22</sup> V. sur ce lien, L. De Fontenelle, « La notion d'influence dans le recours pour excès de pouvoir », *RFDA*, 2018, n° 2, p. 317-318 : « le juge considère qu'un vice de procédure n'est pas illégal s'il est sans influence sur le sens de la décision et donc insusceptible de faire grief au requérant ».