

L'équation entre autoroute A69 et droit de l'environnement est-elle insoluble ?

Kossi Schamir Assogba

Docteur en droit public

OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

Le projet d'autoroute A69, destiné à relier Toulouse à Castres, cristallise une série de tensions juridiques, politiques et sociales. Alors que les travaux ont été lancés en 2023, une décision du tribunal administratif de Toulouse est venue bouleverser le calendrier : par un jugement du 27 février 2025, l'autorisation environnementale du projet a été annulée¹, stoppant net le chantier. Ce rebondissement est intervenu après des mois de contestations massives, nourries notamment par des avis défavorables d'experts environnementaux dont certains avaient été mandatés par les autorités elles-mêmes.

Mais le 28 mai 2025, soit trois mois après l'arrêt du chantier, l'affaire a connu un nouveau rebondissement, avec une décision de la Cour administrative d'appel de Toulouse prononçant le sursis à l'exécution du jugement rendu le 27 février 2025 par le tribunal administratif de Toulouse ayant annulé les autorisations environnementales délivrées par l'Etat². En attendant la décision de la même Cour administrative d'appel sur le fond, le chantier a repris progressivement. Mais cette reprise a également relancé les contestations et les manifestations, plus vives que jamais.

Pourtant, même au moment de l'arrêt du chantier en février, les travaux avaient déjà bien avancé. Les porteurs du projet avaient obtenu toutes les autorisations requises dans le cadre des procédures prévues par le droit de l'environnement, et plusieurs recours en référé avaient

¹ TA Toulouse, 27 février 2025, n^{os} 2303544, 2304976, 2305322.

² CAA Toulouse, 28 mai 2025, n^o 25TL00597, n^o 25TL00642 et n^o 25TL00653.

été rejetés. Le respect apparent des normes n'a donc pas empêché l'escalade du conflit, ni la radicalisation de certains modes d'action : la société civile, déçue par les voies de droit classiques, s'est progressivement tournée vers la désobéissance civile.

Ce renversement mérite réflexion. Le droit de l'environnement, censé protéger le vivant, est ici convoqué de part et d'autre du conflit : par l'État pour justifier le projet, et par les opposants pour tenter de l'arrêter. Cette situation met en lumière une ambivalence structurelle. D'un côté, les instruments juridiques (études d'impact, autorisations, consultations) sont mobilisés pour accompagner des projets qualifiés d'intérêt général. De l'autre, ces mêmes instruments, notamment la participation du public, sont revendiqués comme vecteurs de légitimité démocratique, voire comme ultime recours face à un pouvoir perçu comme sourd aux alertes scientifiques et citoyennes.

En 2014, Agathe Van Lang saluait le « succès inattendu »³ du principe de participation, que Michel Prieur définissait comme « une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative »⁴. Constitutionnalisés à travers la Charte de l'environnement, enrichis par la jurisprudence constitutionnelle *via* la question prioritaire de constitutionnalité, les droits procéduraux en matière environnementale ont acquis une reconnaissance formelle indéniable.

Mais cette reconnaissance ne suffit plus. Ce que révèle le cas de l'A69, c'est une perte de confiance dans la capacité du droit de l'environnement à jouer pleinement son rôle : celui de protecteur du vivant, bien sûr, mais aussi celui de médiateur démocratique entre porteurs de projets et populations concernées. Face aux limites actuelles du cadre normatif, ce billet vise à démontrer qu'entre des procédures d'autorisation environnementale qui montrent un affaiblissement du droit de l'environnement (I) et des acteurs de la société civile qui en font un droit de résistance (II), une troisième voie est possible : celle d'un droit de l'environnement refondé autour de ses finalités premières (III).

³ Agathe Van Lang, « Le principe de participation : un succès inattendu », *in Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* 2014, n° 43.

⁴ Michel Prieur, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE* 1988, p. 398.

I. Un droit de l'environnement affaibli dans ses fonctions protectrices

L'affaire de l'A69 illustre crûment les limites actuelles du droit de l'environnement dans sa fonction première : la protection du vivant. Pour que cette fonction soit remplie au mieux, la procédure environnementale a été pensée pour éviter les conflits. Le cadre juridique pour des projets comme celui de l'autoroute A69 garantit en principe l'équilibre et la participation. Au cœur des procédures, se trouve celle de l'autorisation environnementale⁵, outil juridique qui regroupe plusieurs procédures d'autorisation en une seule, applicable depuis le 1^{er} mars 2017. Outre la simplification des procédures et la réduction des délais pour les pétitionnaires, elle présente, selon le ministère de la transition écologique, l'avantage d'« *apporter une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet pour les services instructeurs, comme pour le public et les parties prenantes* »⁶. Il s'agit donc d'éviter la fragmentation des démarches sans renoncer aux garanties procédurales que sont la participation du public, l'information, ou encore l'accès à la justice reconnus par la Charte de l'environnement et la Convention d'Aarhus. Le dispositif vise clairement à associer les parties prenantes, fonder les décisions sur une évaluation environnementale complète et favoriser l'acceptabilité sociale du projet.

Dans le cas de l'A69, il ne serait pas correct de dire que le pétitionnaire n'a pas respecté la procédure. Comme le rappelait Arnaud Gossement, le projet a été débattu, autorisé, puis jugé⁷. D'abord, le débat démocratique. En réalité, depuis la conception du projet en 1994, plusieurs concertations et procédures de participation du public ont été organisées : débat public organisé par la commission nationale du débat public, plusieurs enquêtes publiques, mais aussi consultations des collectivités territoriales concernées. Ensuite, sont venues les autorisations. Par un arrêté conjoint du 1^{er} mars 2023, le préfet de la région Occita-

⁵ L'autorisation environnementale est régie par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017.

⁶ Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, « L'autorisation environnementale », accessible en ligne (<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/lautorisation-environnementale>).

⁷ Arnaud Gossement, « Autoroute A69 : un projet autorisé au titre du code de l'environnement, critiqué au nom de la protection de l'environnement », accessible en ligne (<https://www.gossement-avocats.com/blog/tribune-autoroute-a-69-un-projet-autorise-au-titre-du-code-de-l-environnement-critique-au-nom-de-la-protection-de-l-environnement/>).

nie, le préfet de la Haute-Garonne et le préfet du Tarn, ont autorisé la société concessionnaire à réaliser les travaux et à déroger à l'interdiction de destruction des espèces protégées, la délivrance de cette autorisation environnementale étant créatrice de droits pour son bénéficiaire. Enfin, les décisions de justice. Avant le jugement du 27 février 2025 par laquelle le juge administratif a annulé l'autorisation environnementale du projet, plus d'une dizaine de recours en annulation et des référés ont été rejetés.

Mais derrière cette apparente conformité du projet au droit de l'environnement se cachent plusieurs régimes d'exception, des procédures accélérées, des instruments dérogatoires ou encore la non-prise en compte de certains avis défavorables. Toutes ces anomalies viennent affaiblir l'effectivité du droit de l'environnement. En effet, plusieurs autorités ont été consultées au cours des différentes procédures préalables à l'autorisation de ce projet d'autoroute. Par exemple, l'autorité environnementale a émis un premier avis en 2016⁸, qui a été actualisé par un deuxième en 2022⁹. Ces deux avis comportent plusieurs réserves et critiques relatives à l'évaluation environnementale du projet. L'autorité environnementale a par exemple relevé des limites en ce qui concerne la justification de la raison impérieuse d'intérêt public majeur du projet au regard de ses incidences sur les milieux naturels, l'analyse socio-économique du projet ou encore les mesures compensatoires dans le cadre de la démarche « éviter, réduire et compenser » (ERC). Des biais ont été aussi mentionnés sur la sincérité et l'exhaustivité de certaines informations communiquées au public. En outre, le Conseil national de protection de la nature (CNPN) a émis, le 12 septembre 2022, un avis défavorable s'agissant du caractère d'intérêt public majeur de ce projet soumis à une procédure « *dérogation espèces protégées* »¹⁰.

À ces avis critiques, il faut ajouter un communiqué de presse publié le 24 septembre 2023 par 200 scientifiques réunis dans l'Atécopol (Atelier d'Écologie Politique), pour demander l'arrêt des travaux de l'autoroute A69. Il en est de même de critiques émanant de plusieurs associations sur la publication tardive du rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) concernant le projet. Enfin, les travaux ont commencé alors que les nombreux

⁸ Ae, avis n° 2016-62, 5 octobre 2016.

⁹ Ae, avis n°s 2022-62 et 2022-73, 6 octobre 2022.

¹⁰ Avis du conseil national de la protection de la nature, Référence Onagre du projet : n° 2022-03-13a-00420, Référence de la demande : n° 2022-00420-011-001, 12 septembre 2022.

recours n'étaient pas épuisés. Cette situation, perçue par certains comme un contournement des procédures juridiques et démocratiques, nourrit la défiance et légitime, pour la société civile, le réinvestissement du droit de l'environnement comme outil de résistance.

II. Un droit de l'environnement réinvesti par la société civile comme instrument de résistance

Face aux diverses insuffisances dans la procédure d'autorisation de l'autoroute, la société civile s'est emparée du droit de l'environnement comme levier de mobilisation. Des associations environnementales, des collectifs citoyens mais aussi des élus locaux ont multiplié les actions : recours gracieux, référés, QPC, signalements à l'autorité environnementale, médiatisation des failles juridiques, *etc.* Cette judiciarisation de la contestation traduit un réinvestissement démocratique du droit, mais aussi une perte de confiance dans la capacité de l'État à faire respecter ses propres normes.

Ce réinvestissement n'est pas sans paradoxe. Alors même que le droit apparaît comme un outil de domination dans la mesure où les pétitionnaires s'en prévalent pour légitimer leurs démarches, il devient, entre les mains des opposants, un espace de contre-pouvoir. Ce renversement révèle une tension interne au droit de l'environnement : à la fois support d'infrastructures contestées et arme pour tenter de les enrayer.

Il arrive que cette tension déborde du champ juridique. Certains militants, estimant les voies de droit inopérantes, basculent dans des actions de désobéissance civile, voire dans des affrontements avec les forces de l'ordre, comme lors des zones à défendre (ZAD) ou des manifestations contre le chantier. On se rappelle notamment « des écu-reuils », surnom donné aux militants opposés au projet d'autoroute A69, perchés pendant 39 jours dans les arbres de la ZAD à Saïx, dans le Tarn, avec pour but d'empêcher l'abattage des arbres sur le chantier du tracé de l'autoroute. En réalité, ce glissement souligne l'incapacité du droit actuel à jouer pleinement son rôle de cadre commun de régulation et de médiation des intérêts divergents.

III. Pour un droit de l'environnement refondé comme espace de pacification démocratique

Le principal facteur de l'affaiblissement du droit de l'environnement français réside dans le fait qu'il demeure largement procédural, encadrant la manière de faire, mais rarement le contenu des décisions. Paradoxalement, c'est ce qui explique « le succès » de l'article 7 de la Charte de l'environnement dans le contentieux de la QPC. Mais la conséquence de cette situation est que l'étude d'impact, l'enquête publique ou la consultation de l'autorité environnementale peuvent être formellement respectées sans que cela n'implique une décision écologiquement vertueuse. La décision finale reste dans les mains de l'administration, libre de « passer outre », sous réserve d'une motivation formelle. Cela n'a fait qu'alimenter logiquement les tensions autour du projet de l'A69.

Toutefois, loin de rejeter le droit, cette conflictualité ambiante appelle surtout à sa refondation. Si l'on veut éviter que le débat environnemental ne se joue désormais dans les prétoires, les ZAD ou les commissariats, il est important de penser un droit de l'environnement réellement pacificateur, c'est-à-dire capable de rétablir la confiance entre les acteurs du territoire. Plusieurs pistes peuvent être envisagées.

D'abord, il serait intéressant de renforcer l'effectivité des recours. L'instauration d'un caractère systématiquement suspensif pour certains recours environnementaux, notamment en cas d'atteinte grave et irréversible à la biodiversité, permettrait de garantir que le juge administratif ait le temps d'examiner l'affaire sans que les travaux ne rendent son jugement vain. Une telle réforme renforcerait le rôle du juge comme gardien des équilibres environnementaux. La question de l'efficacité des procédures judiciaires est d'autant plus importante que les dommages en matière environnementale peuvent être irréversibles. Le cas de l'A69 l'illustre très bien avec des arbres centenaires déjà abattus sur le tracé de l'autoroute et une riche biodiversité détruite. Cela est d'autant plus regrettable que le défaut d'intérêt public majeur retenu par le tribunal pour annuler l'autorisation environnementale avait déjà été relevé par des organes scientifiques indépendants avant le début des travaux. Le CNPN déclarait ainsi dans son avis de 2022 que « *l'amélioration du confort des automobilistes qui repose sur un gain de temps évalué à 35 mn sur le trajet complet et à une vitesse constante de 130 km/h (temps contesté et contestable en l'état), si elle relève éventuellement d'un intérêt public (quoique l'accélération*

du train de vie de nos sociétés modernes n'est corrélée à aucun gain en matière de bien-être, au contraire) ne peut toutefois pas être qualifiée d'Impérative, ni de Majeure»¹¹. Des procédures judiciaires efficaces auraient sans doute permis d'éviter la situation ubuesque actuelle.

Ensuite, la participation du public ne saurait rester comme bien souvent un simulacre. Il faut repenser les procédures de consultation, en donnant un véritable poids décisionnel à l'avis du public, et en s'assurant que les réponses aux contributions soient transparentes et motivées. En la matière, plusieurs types de biais peuvent contribuer à fausser le jeu. Par exemple lorsque le projet est trop ancien comme dans le cas de l'A69 dont la conception remonte à 1994, le débat public à 2010 et la déclaration d'utilité publique à 2018, la temporalité exerce une influence négative sur la participation citoyenne. Lorsque le temps est trop long, plusieurs aléas affectent le projet : changements politiques éventuels faisant suite à des élections municipales, changements éventuels des porteurs de projet, évolution et multiplicité des procédures réglementaires, aléas économiques, évolutions des espèces protégées et des recours juridiques¹², *etc.* Lorsque le projet s'étale sur plusieurs décennies, il est aussi difficile aux citoyens regroupés en associations de suivre sa réalisation et donc de participer correctement aux consultations.

Enfin, il convient de sanctuariser le rôle du juge et de prévenir toute tentative de contournement politique des décisions de justice. Le récent vote par le Sénat d'une proposition de loi dans le but de contourner l'annulation administrative du projet de l'autoroute en en reconnaissant « l'intérêt public majeur », en est une illustration préoccupante. Le respect de l'État de droit impose que les décisions juridictionnelles ne soient pas renversées par des lois d'exception adoptées *a posteriori*. Contourner cette décision de justice contre laquelle un appel a été d'ailleurs été relevé n'est rien d'autre qu'une « *sortie de route* [non seulement] *pour l'A69* »¹³ mais tout simplement pour la démocratie environnementale.

* * *

¹¹ Avis du conseil national de la protection de la nature précité, p. 2.

¹² LDH, Section de Toulouse, Rapport sur les conditions de mise en œuvre de projets d'aménagement à impact environnemental dans la région toulousaine, novembre 2024.

¹³ Dorian Guinard, « L'annulation de l'A69 : « ubuesque », le contentieux administratif ? », *JCP A* 2025, n° 15, act. 186, p. 3.

Dans un contexte de crise climatique et de perte de biodiversité, la multiplication de grands projets d'aménagement soulève de plus en plus de tensions entre impératifs économiques et exigences environnementales. Les tensions autour du projet de l'autoroute A69 s'inscrivent dans une évolution plus large où le contentieux environnemental devient un outil stratégique, visant à retarder, affaiblir ou faire annuler des projets perçus comme destructeurs. On peut citer les méga-bassines, la ligne ferroviaire Lyon-Turin ou encore le parc photovoltaïque de Saucats. Tous ces projets ont en commun une chose : leur justification par l'intérêt général, et leur contestation croissante au nom de la protection de l'environnement. Hasard du calendrier, la décision d'annulation administrative de l'A69 a été rendue le même jour que la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Rémi Fraisse, du nom de ce jeune botaniste de 21 ans tué par l'explosion d'une grenade lancée par un militaire alors qu'il manifestait contre le barrage de Sivens, dans le Tarn. Refonder le droit de l'environnement comme espace de pacification démocratique, c'est lui redonner sa fonction première : protéger le vivant tout en assurant la légitimité des décisions collectives. Dans un contexte où l'urgence écologique rend les arbitrages de plus en plus conflictuels, c'est à cette condition que le droit pourra continuer d'être un outil de gouvernement et non un théâtre d'affrontement.