

Avis de la Commission nationale du débat public sur le projet de décret portant modification de l'article R. 121-2 du code de l'environnement

Le Gouvernement soumet à la consultation du public, du 26 mai au 16 juin 2026, le projet de décret en Conseil d'Etat portant modification de l'article R. 121-2 du code de l'environnement (TRAA2608873D). Une note de présentation du projet de décret est jointe au projet. Ce projet de décret a pour objet de soustraire à la compétence de la Commission nationale du débat public (CNDP) les projets de « *systèmes de transports guidés pour le service public aéroportuaire réalisés par un gestionnaire d'aéroport à l'intérieur des emprises dont il est propriétaire* », quels que soient les montants ou la longueur des lignes ferroviaires créées.

Après le projet de décret modifiant les catégories de projets soumis à la Commission nationale du débat public (NOR : TECD2503140D) qui n'a pu être pris, le décret n° 2026-146 du 2 mars 2026 portant modification du régime relatif à l'évaluation environnementale et aux critères de saisine de la Commission nationale du débat public, voici le troisième projet de restriction apportée à la compétence de la CNDP envisagé par le pouvoir réglementaire en un peu plus d'un an.

Une fois l'objet de ce projet de décret précisé (1), force est de constater que la faiblesse de la motivation du recours à une telle mesure réglementaire (2) est annonciatrice des interrogations lourdes qui pèsent sur sa légalité (3)

1- Soustraire à la compétence de la CNDP les projets de métros automatiques envisagés dans l'enceinte de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle afin d'en « augmenter l'attractivité », mais également tout autre projet de même nature dans les aéroports d'ADP

Si ce projet de décret venait à entrer en vigueur, la ligne 1.c. du tableau annexé à l'article R. 121-2 du code de l'environnement serait en effet ainsi rédigée :

Catégories d'opérations mentionnées à l'article L. 121-8	Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-I	Seuils et critères (montants financiers hors taxe) mentionnés à l'article L. 121-8-II
1. c) Création de lignes ferroviaires à l'exception des systèmes de transports guidés pour le service public aéroportuaire réalisés par un gestionnaire d'aéroport à l'intérieur des emprises dont il est propriétaire ;	Coût du projet supérieur à 455 M € ou longueur du projet supérieur à 40 km.	Coût du projet supérieur à 230 M € ou longueur du projet supérieure à 20 km.

Ainsi que cela est très explicitement exposé dans la note de présentation du projet de décret, une telle rédaction ne concerne que les projets de transports guidés de la Société Aéroports de Paris (ADP), pour tous systèmes qui se situeraient sur la plateforme de Roissy-Charles de Gaulle et, le cas échéant ultérieurement, d'Orly, voire du Bourget. Aucun autre exploitant d'aérodrome ne semble concerné par ce projet de décret.

Plus précisément, en se référant à l'annexe 3 du projet de contrat de régulation économique entre l'Etat et ADP pour la période 2027-2034¹, auquel renvoie la note, ce projet de décret a premièrement pour objet d'exclure de la compétence de la CNDP le projet d'extension du train automatique LISA, dont la date de livraison prévisionnelle est fixée au 31 décembre 2030, et le « train de correspondance » (ou « Métro correspondances » dans la note de présentation), dont la date de livraison prévisionnelle est fixée au 31 décembre 2032. Une idée de l'implantation de ces deux projets sur l'aéroport est donnée, sans plus de détail, par le plan constituant l'annexe 1 à la note de présentation du projet de décret. L'extension du métro LISA consisterait à le prolonger à l'Est jusqu'au terminal 2G. Le projet de « Métro correspondances » relierait le terminal 1 à l'Ouest, au terminal 2G à l'Est, en passant par les nouveaux satellites et la gare multimodale CDG2. Le montant de ces projets n'est pas précisé, mais il s'agit, surtout en ce qui concerne le projet de « Métro correspondances » de projets de grande ampleur et dont le coût dépasse très certainement les 455 M€.

La note de présentation du projet de décret souligne que ces infrastructures ferroviaires sont envisagées « afin d'augmenter l'attractivité de ses aéroports et notamment l'attractivité du hub de Roissy-Charles de Gaulle ».

Enfin, il y a lieu de noter que, bien que la présentation du projet de décret ne mentionne expressément que ces deux projets, la rédaction du décret dispenserait à l'avenir ADP de saisir la CNDP de tout projet de même nature.

2- La motivation contestable du recours à ce projet de décret

Selon la note de présentation du projet de décret, l'intervention de celui-ci serait justifiée, d'une part, par le fait que les projets concernés « ont été largement présentés dans la concertation conduite par ADP avec garants de la commission nationale du débat public (CNDP) en 2025 (« CDG et vous ») » et, d'autre part, par le fait qu'une telle mesure d'exclusion de la compétence de la CNDP ne dispenserait pas de la conduite d'une enquête publique relative à l'autorisation environnementale de tels projets.

2-a- En ce qui concerne la concertation conduite par ADP, selon la note de présentation du projet de décret, les projets d'extension de LISA et de « Métro correspondances » sur l'aéroport de Roissy-CDG « ont été largement présentés dans la concertation conduite par ADP avec garants de la CNDP en 2025 (« CDG et Vous ») ».

Une telle présentation est a minima ambiguë, mais en réalité erronée en fait. En effet, aucune concertation préalable garantie par la CNDP, décidée et conduite sur le fondement des articles L. 121-8 et L. 121-9 du code de l'environnement, n'est intervenue à ce jour sur ces projets, la CNDP n'en ayant jamais été saisie.

¹ Cf. p. 38 : https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/relations-investisseurs/r%C3%A9gulation/2027-2034/groupe-adp--avant-projet-contrat-de-r%C3%A9gulation-%C3%A9conomique-2027-2034.pdf?sfvrsn=3ea4a5bd_0

A la suite de l'abandon du projet de Terminal 4, la CNDP a décidé, sur la saisine d'ADP et sur le fondement de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, de deux « missions de conseil ». La première était une « mission de conseil relative à l'organisation des concertations à venir sur les projets d'aménagement des plateformes aéroportuaires d'Orly et Roissy-Charles de Gaulle »², décidée le 12 octobre 2023³ et qui a donné lieu à la remise, le 19 février 2024, d'un premier bilan de la mission de conseil pour le réaménagement de l'aéroport d'Orly⁴ et, le 7 mai 2024, d'un second bilan de la mission de conseil pour le réaménagement de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle⁵. La seconde mission de conseil de la CNDP⁶, à laquelle il est fait référence dans la note de présentation du projet de décret, a été décidée sur saisine d'ADP le 2 mai 2024⁷ et était relative au projet de plan directeur d'ADP Roissy-Charles-de-Gaulle.

Dans le cadre de ces deux missions de conseil, le mandat donné aux garantes de la CNDP était d'« assurer une mission de conseil relative à l'organisation des concertations à venir sur les projets d'aménagement des plateformes aéroportuaires d'Orly et Roissy-Charles de Gaulle », puis d'« assurer une mission de conseil relative à la mise en œuvre de la concertation du public sur le plan directeur de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. ».

A aucun moment la CNDP n'a été saisie des projets de transports guidés de prolongement du métro LISA et de « Métro correspondances » sur l'aéroport de Roissy-CDG. Conformément aux dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, les missions des garants de la CNDP étaient de conseiller ADP sur les modalités de concertations du public à venir sur des projets ou sur le plan directeur de l'aéroport de Roissy-CDG.

Au vu de ces conseils, ADP a conduit, par elle-même et en dehors de toute procédure de concertation préalable décidée par la CNDP, du 8 avril au 8 juillet 2025, une concertation qu'elle a elle-même présentée comme « volontaire », intitulée « CDG et vous » et dont l'objet était « la vision stratégique d'aménagement de Paris-Charles de Gaulle ».

Cette concertation a bien conduit ADP à évoquer, parmi un ensemble de sujets liés aux mobilités vers l'aéroport et internes à l'aéroport, les projets de prolongement du métro LISA et de « Métro correspondances », mais simplement à les évoquer. Ni le dossier de concertation⁸, ni la synthèse du bilan, ni le bilan de la concertation produits par ADP⁹, qui contiennent le plan repris par la note de présentation du projet de décret, ne mentionnent les caractéristiques de ces deux projets telles qu'elles doivent être présentées par le dossier du maître d'ouvrage soumis à

² Cf. fiche du site de la CNDP : <https://www.debatpublic.fr/projets-de-reamenagement-des-plateformes-aeroportuaires-dorly-et-de-roissy-charles-de-gaulle-4634>

³ https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-10/DECISION_2023_129%20ORLY_ROISSY_1.pdf

⁴ <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/Orly%20Mission%20d%20appui%20et%20de%20conseil%2020240111.pdf>

⁵ https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-05/Bilan_mission_conseilVDEF2.pdf

⁶ Cf. fiche projet du site de la CNDP : <https://www.debatpublic.fr/plan-directeur-2050-de-laeroport-paris-charles-de-gaulle-5687>

⁷ https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-05/DECISION_2024_75%20ROISSY_1%20Vu%20MP%20Sign%C3%A9%20MP-1.pdf

⁸ <https://online.flippingbook.com/view/618370540/>

⁹ <https://online.flippingbook.com/view/618585278/> et https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2025-10/CDG%26VOUS_BILAN_BAT2.pdf

la validation de la CNDP dans le cadre d'une procédure de concertation préalable ouverte par celle-ci sur le fondement de l'article L. 121-8 du code de l'environnement¹⁰.

Et c'est bien la raison pour laquelle, dès la première mission de conseil, les garantes de la CNDP avaient identifié la nécessité de saisir la CNDP sur le fondement de l'article L. 121-8 du projet de création d'un nouveau réseau interne de transport guidé automatique. Elles ajoutaient, de façon visionnaire, au sujet de la seconde mission de conseil qui pouvait être envisagée sur la vision d'ensemble de l'aménagement de Roissy-CDG : « *Mais, sans portée juridique, cette mission ne dispensera pas des participations obligatoires ultérieures sur les projets* »¹¹.

Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas exact que les projets de transports guidés (LISA et Métro correspondances) auraient été présentés dans le cadre d'une procédure garantie par la CNDP de façon comparable à ce qu'il en aurait été dans le cadre d'une concertation préalable décidée sur le fondement de l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

Au-delà, et d'autant plus si la présentation faite par la note était étayée, ADP aurait parfaitement pu faire valoir la concertation volontaire qu'elle a menée dans le cadre d'une saisine de la CNDP de ces projets sur le fondement de l'article L. 121-8 de façon à éclairer le Collège dans l'appréciation qui lui appartient de la procédure d'information et de participation du public à organiser (débat public ou concertation préalable), ou même de l'absence d'organisation de toute procédure, faculté qui lui est expressément reconnue par le 3° de l'article L. 121-9 du code de l'environnement. Le projet de décret énonce une exception générale alors que sa nécessité au cas d'espèce invoqué est loin d'être établie.

Enfin, le fait que deux projets auraient été évoqués dans le cadre d'une concertation volontaire conduite par ADP ne saurait en aucun cas justifier l'intervention d'un projet de décret qui n'est pas spécifique à ces deux projets, mais a pour objet de soustraire à la compétence de la CNDP non seulement ces deux projets mais tous autres projets de même nature à intervenir à Roissy-CDG, à Orly, voire au Bourget.

2-b- L'intervention du décret projeté est également motivée par le fait qu'elle « *n'exemptera pas les projets concernés des obligations d'évaluation environnementale (...) Cette obligation garantit de fait une organisation d'une enquête publique autour de cette évaluation environnementale* ».

En premier lieu, cet argument marque une évolution troublante dans la justification apportée par le pouvoir réglementaire à l'exclusion d'une catégorie de projets de la compétence de la CNDP. Récemment, au sujet du décret n° 2026-146 du 2 mars 2026, le Gouvernement dans sa « synthèse des observations du public »¹², faisait valoir que les lignes électriques souterraines ne sont pas soumises à évaluation environnementale pour justifier l'exclusion de la compétence de la CNDP. Ici, ce sont maintenant les projets soumis à évaluation environnementale qui

¹⁰ Il en va de même de la présentation des enjeux socio-économiques du projet, de son coût estimatif, de l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, d'une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet (cf. 2^{ème} alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'environnement).

¹¹ Cf. p. 16 : https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-05/Bilan_mission_conseilVDEF2.pdf

¹² https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20251224_synthese_consultation_public_decret_ee_et_cndp.pdf

peuvent être soustraits à la compétence de la CNDP, au seul motif qu'une enquête publique précèdera la délivrance de cette autorisation.

En second lieu, il pourra être remarqué que cet argument pourrait être invoqué à l'égard de l'ensemble des projets entrant dans le champ de la compétence obligatoire de la CNDP, y compris les projets de réacteurs nucléaires ou de création d'autoroute...

Enfin et surtout, un tel argument méconnaît la distinction entre la participation du public dite « amont » et la participation dite « aval ». La phase « amont » se situe au début du processus décisionnel, à un stade où toutes les options et solutions sont possibles, lorsque le public peut exercer, pour reprendre les termes de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, « une réelle influence ». C'est la phase au cours de laquelle le projet est encore au stade de son « processus d'élaboration » (premier alinéa de l'article L. 121-1 du code de l'environnement). La phase amont est conduite à un stade où le projet est encore en cours de conception, bien en amont de la phase d'instruction des diverses autorisations environnementales, de déclaration d'utilité publique ou d'autorisations d'urbanisme. Cette seconde phase d'instruction est la phase « aval », au cours de laquelle la concertation du public porte sur les projets de décisions, telles notamment que l'enquête publique relative à l'autorisation environnementale ou la déclaration d'utilité publique.

Soutenir qu'il est possible de supprimer la compétence « amont » de la CNDP au motif qu'il demeurera une phase « aval » de concertation du public est inconciliable avec la compétence que le législateur a attribuée à la CNDP (article L. 121-1-A et premier alinéa de l'article L. 121-1 du code de l'environnement), et repose sur une lecture de la loi qui ne serait pas compatible avec la rédaction du §4 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus¹³, auquel le Conseil d'Etat reconnaît un effet direct¹⁴.

3- Un projet de décret illégal

En vertu du premier alinéa du I de l'article L. 121-1 du code de l'environnement : « *La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L. 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». L'article L. 121-8 distingue quant à lui deux catégories de projets relevant de la compétence de la CNDP : les projets répondant à certains critères ou excédant certains seuils, dont la CNDP est saisie d'office (I de l'article L. 121-8) et les projets relevant du I mais dont le coût prévisionnel est inférieur au seuil fixé en application du I, qui lorsqu'ils répondent à d'autres critères ou seuils, font l'objet d'une publication et d'une concertation organisée, selon le choix du maître d'ouvrage, par lui-même ou la CNDP (II de l'article L. 121-8).

¹³ « 4. Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. »

¹⁴ CE 15 novembre 2021, Association Force 5 et autres, n° 432819 et 434742, concl. O. Fuchs.

Si, par les dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la détermination des seuils et critères permettant de définir les catégories de projets qui doivent faire l'objet soit d'une saisine, soit d'une information de la CNDP, ce renvoi est également encadré par les dispositions de l'article L. 121-1 qui donnent à la CNDP compétence pour veiller à la participation du public à l'élaboration des projets qui présentent de forts enjeux socio-économiques, ou qui ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Or les « systèmes de transports guidés pour le service public aéroportuaire réalisés par un gestionnaire d'aéroport à l'intérieur des emprises dont il est propriétaire » sont en eux-mêmes, comme tout projet ferroviaire, des infrastructures ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, voire présentent de forts enjeux socio-économiques s'ils ont pour effet de renforcer l'attractivité du premier aéroport international de France, deuxième d'Europe occidentale, et de permettre l'accompagnement de la croissance du trafic aérien. La circonstance qu'ils soient réalisés à l'intérieur des emprises d'un aéroport est sans incidence sur ces impacts et enjeux.

Les systèmes de transports visés par le projet de décret sont donc par nature dans le champ de compétence de la CNDP en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'environnement qui, de même que l'article L. 121-8, a été pris pour la mise en œuvre du principe de participation du public énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement et ne peut recevoir une lecture inconciliable avec les engagements internationaux de la France (notamment la Convention d'Aarhus).

Outre des considérations qui sont inopérantes au regard des dispositions du code de l'environnement (le fait que les systèmes envisagés en l'espèce « offrent des fonctionnalités spécifiques au fonctionnement de l'aéroport » et qu'ils sont « financés par l'aéroport par le biais des redevances aéroportuaires »), le Gouvernement justifie, cela a déjà été abordé, sa volonté de soustraire ces projets du champ de compétence de la CNDP par trois autres motifs :

- en premier lieu, ils ont « été présentés au public dans la concertation « CDG et vous » » ; mais, ainsi que cela a été démontré (cf. §. 2-a), cette procédure ne saurait présenter les mêmes garanties que la procédure organisée par la CNDP en application des articles L. 121-1 et L. 121-8 ;
- en second lieu, ces infrastructures envisagées auraient « un impact minime sur les populations autour de l'aérodrome » ; mais c'est précisément ce que la procédure organisée par la CNDP doit permettre d'examiner à l'égard de l'ensemble des publics concernés, la circonstance qu'un maître d'ouvrage estime minimales les effets de son projet sur l'environnement ne pouvant justifier qu'il soit exclu a priori de cette procédure ;
- enfin, l'exclusion du champ de compétence de la CNDP « n'exempterait pas les projets concernés des obligations d'évaluation environnementale » ; mais comme cela a été dit plus haut (cf. § 2-b), la procédure prévue par les articles L. 121-1 et L. 121-8, qui vise selon les termes de l'article 6, §4 de la Convention d'Aarhus, à assurer « que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », ne saurait être suppléée, en l'état actuel de la législation, par les dispositions organisant la procédure d'évaluation environnementale, laquelle intervient à un stade beaucoup plus avancé des projets.

11 juin 2026

Il est enfin à noter que le recours à la modification de dispositions réglementaires, applicables à tout projet du même type, pour traiter, selon les justifications avancées par le Gouvernement, le cas de deux composantes d'un projet unique, envisagé par ADP, est pour le moins inhabituel.

Pour toutes ces raisons, la CNDP estime que le projet du Gouvernement ne respecte pas les dispositions des articles L. 121-1 et L. 121-8 du code de l'environnement.

*