

## CONCLUSIONS

### M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. La possibilité de régulariser en cours d'instance un vice entachant une décision administrative est probablement l'une des principales innovations qu'a connu l'office du juge de l'excès de pouvoir ces dernières années. Le champ matériel de la régularisation s'est ainsi progressivement étendu pour comprendre désormais les autorisations et documents d'urbanisme, les autorisations environnementales et les plans ou programmes soumis à une telle évaluation. Depuis une décision du 9 juillet 2021 *Commune de Grabels*, s'ajoutent à cette liste les déclarations d'utilité publique (DUP)<sup>1</sup>.

De façon purement prétorienne, vous avez ainsi jugé que si le juge administratif estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Le régime de ce mécanisme de régularisation est donc similaire sur bien des points à celui mieux connu de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Mais vous aurez remarqué qu'à la différence de ce dernier, l'existence d'un vice régularisable n'entraîne qu'une faculté et non une obligation pour le juge de surseoir à statuer en vue de procéder à la régularisation.

Vous avez précisé le mode d'emploi de ce mécanisme de régularisation par deux décisions fichées. La première, en date du 21 juillet 2022 et dite « *Commune de Grabels II* »<sup>2</sup>, s'inspire de votre jurisprudence relative aux autres mécanismes de régularisation. Selon elle, à compter du sursis à statuer, seuls peuvent être invoqués des moyens dirigés contre la mesure de régularisation, soit pour invoquer des vices qui lui sont propres, soit pour soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice constaté dans la décision avant dire droit, soit pour invoquer des éléments révélés par la procédure de régularisation<sup>3</sup>. En outre, par une décision du 11 décembre 2023, *SCI Safa*<sup>4</sup>, vous avez indiqué que la régularisation pouvait être mise en

---

<sup>1</sup> n° 437634, Rec..

<sup>2</sup> n° 437634, Rec.

<sup>3</sup> V. pour l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, CE, 18 juin 2014, *Société Batimalo et autre*, n° 376760, p. 164 ; CE, 16 février 2022, *Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et société MSE La Tombelle*, n°s 420554 420575, p. 27.

œuvre pour la première fois en appel et que le jugement sursoyant à statuer pouvait réserver pour la seconde décision l'examen d'un moyen critiquant l'utilité publique du projet concerné. La présente affaire vous permettra de mettre en œuvre et de compléter cette construction jurisprudentielle pour le cas où la déclaration concerne un grand projet d'infrastructures au sens de l'article L. 1511-2 du code des transports.

2. Si le Val d'Oise comprend un important réseau routier orienté au sud, vers Paris, seuls quelques axes de circulation relient l'est et l'ouest du département. Afin de remédier à cette carence, identifiée dès les années 30, l'Etat, la région Île-de-France, le syndicat des transports d'Ile-de-France et le conseil départemental du Val d'Oise ont mis en place à partir des années 1990 un projet destiné à relier, par une voie expresse, les autoroutes A1, à Gonesse, et A15, à Argenteuil. Plusieurs secteurs de cette liaison ont été mis en service entre 1995 et 2013 mais son tronçon central, appelé « Avenue du Parisis », long de 11 km, est quant à lui encore inachevé. A la suite d'une concertation du public, organisée en 2012, il a été décidé de diviser ce tronçon en deux sections distinctes : une section ouest et une section est, de 5,5 km de long traversant sept communes, située entre la RD 301 à Groslay et la RD 84 A à Bonneuil-en-France.

Après avoir fait l'objet entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 2 octobre 2015 d'une enquête publique portant sur la réalisation du projet et la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) de quatre de ces communes, le projet a été déclaré d'utilité publique par un arrêté du 25 avril 2016 du préfet du Val-d'Oise. Plusieurs associations de défense de l'environnement et des personnes physiques en ont demandé l'annulation au tribunal administratif, qui a fait droit à leur demande par un jugement confirmé par la cour administrative d'appel de Versailles. Par une décision du 6 octobre 2021, vous avez toutefois fait partiellement droit au pourvoi formé par le département du Val d'Oise contre son arrêt en l'annulant, faute d'avoir visé une note en délibéré<sup>5</sup>.

Statuant à nouveau, la cour a confirmé le jugement de première instance et rejeté les conclusions présentées par le département à titre subsidiaire, tenant à ce qu'elle sursoit à statuer le temps pour lui de régulariser le vice entachant d'illégalité la déclaration d'utilité publique identifié par les premiers juges. Le département s'est donc pourvu une seconde fois en cassation contre son arrêt. Vous n'avez admis que partiellement son pourvoi, en tant seulement qu'il est dirigé contre le refus de la cour de faire usage du mécanisme de régularisation consacré par votre précédent *Commune de Grabels*.

3. Avant d'examiner l'unique moyen dont vous êtes saisis, disons un mot du vice ayant entaché la déclaration d'utilité publique litigieuse. En effet, le projet constituant un « *grand projet d'infrastructures* » au sens de l'article L. 1511-2 du code des transports, cette disposition impose qu'il fasse l'objet d'une évaluation permettant de justifier son efficacité économique et sociale. Cette évaluation, qui a vocation à être jointe au dossier d'enquête publique, doit comporter, en vertu du 2<sup>o</sup> de l'article R. 1511-4 du même code, « *une analyse*

---

<sup>4</sup> CE, 11 décembre 2023, n° 466593, T.

<sup>5</sup> n° 435991

*des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ».*

Après avoir d'abord attendu que cette analyse « *comporte une information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour le projet* »<sup>6</sup>, votre jurisprudence s'est assouplie. Elle admet désormais que l'article R. 1511-4 n'impose pas que le financement du projet soit assuré et détaillé mais « *que le maître d'ouvrage ait déterminé, en face des besoins de financement, les personnes réellement susceptibles de les couvrir et la mesure estimative de leur participation, ainsi que, le cas échéant, les différentes modalités de financement pouvant être retenues* »<sup>7</sup>, le but étant de vérifier que le projet dispose de pistes de financement suffisamment crédibles pour voir le jour (CE, 11 avril 2018, *Fédération Sepanso Aquitaine*, n° 401753 et autres, T.). Par ailleurs, vous considérez que cette exigence est satisfaite lorsque, s'agissant d'un projet dont le financement est intégralement pris en charge par une seule collectivité publique sur fonds propres, l'évaluation mentionne, sans autre précision, l'identité de cette collectivité (v. CE, 1<sup>er</sup> avril 2019, *Département de l'Hérault*, n° 419165, 419984, inédite).

Devant les juges du fond, les requérants soutenaient que l'évaluation socio-économique jointe au dossier d'enquête publique ne donnait pas d'indication suffisante sur les conditions de financement du projet. La cour a constaté que l'étude se contentait d'annoncer que le projet « *sera financé par des fonds publics* » et que si le département soutenait qu'il était désormais le seul financeur du projet, l'identité des personnes susceptibles de le financer ne figurait dans aucune autre pièce du dossier. Elle en a déduit que cette carence entachait la DUP d'illégalité, dès lors qu'elle avait pour effet de nuire à l'information complète de la population et d'exercer une influence sur la décision préfectorale<sup>8</sup>. Comme nous vous le disions, ce débat est désormais derrière vous, les conclusions du pourvoi ciblant ce motif n'ayant pas été admises par votre 1<sup>ère</sup> chambre.

Ont été en revanche admises les conclusions dirigées contre le refus de la cour de sursoir à statuer en application de votre décision *Commune de Grabels*, afin de permettre au département de procéder, à titre de régularisation, à une information du public sur les conditions de financement du projet. Pour justifier ce refus, les juges d'appel ont relevé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier « *que les modalités de financement du projet étaient évaluées à la date de [leur] arrêt avec une précision suffisante* ». Le pourvoi soutient qu'ils ont ce faisant commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en examinant, dès la date de leur décision, si les modalités de financement étaient évaluées avec une précision suffisante, alors que cette appréciation aurait dû être portée une fois la mesure de régularisation accomplie et produite devant la cour, au stade du second jugement.

Précisons d'ores et déjà que l'appréciation par laquelle le juge refuse de faire usage du mécanisme de régularisation, nous semble bien pouvoir faire l'objet d'un contrôle

<sup>6</sup> CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres*, n°s 387475 et autres, p. 144.

<sup>7</sup> V. les conclusions de Guillaume Odinet sur CE, 1<sup>er</sup> avril 2019, *Département de l'Hérault*, n° 419165, 419984, inédite

<sup>8</sup> V. sur ce critère, *Fédération Sepanso* préc., reprenant la jurisprudence applicable en matière d'autorisation environnementale CE, avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, n° 415852, Rec.

juridictionnel. Celui-ci sera en revanche distancié en cassation, alors que la régularisation n'est, selon votre décision *Commune de Grabels I*, qu'une simple faculté laissée au juge. Relevons d'ailleurs qu'à l'époque où la régularisation d'une autorisation d'urbanisme n'était encore qu'une faculté, vous aviez déjà estimé que la décision par laquelle il rejette des conclusions tendant à la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme relève de son appréciation souveraine, tant sur le caractère régularisable du vice entachant l'autorisation attaquée que sur l'exercice de la faculté de surseoir à statuer, sous réserve du contrôle par le juge de cassation de l'erreur de droit et de la dénaturation (CE, 28 décembre 2017, *Société PCE et autres*, n° 402362, 402429, T.). La même grille de contrôle pourra être appliquée dans notre situation.

Nous rejoignons en revanche le pourvoi pour estimer que la cour a commis l'erreur de droit qui lui est reprochée. Celle-ci ne tient pas au fait qu'elle a examiné si le vice entachant le dossier d'enquête publique pouvait être régularisé en se plaçant à la date de son arrêt, ce qui est la bonne manière de faire. En revanche, elle s'est méprise sur les éléments à prendre en compte pour examiner l'intérêt de surseoir à statuer. Ainsi, au lieu de se projeter vers l'avenir en examinant si, compte tenu des pièces figurant au dossier et des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de sa décision, la carence du dossier d'enquête était susceptible d'être régularisée dans un délai rapproché, elle s'est bornée à relever qu'à la date de son arrêt les modalités de financement du projet étaient insuffisamment précises. Pour le dire autrement, alors qu'elle devait examiner si la décision préfectorale pouvait à l'avenir être régularisée, elle a constaté qu'à la date de son arrêt, il n'avait pas été remédié au vice l'entachant. Cette manière de faire revient à sanctionner le département deux fois pour le même vice, d'abord en confirmant l'illégalité de l'arrêté attaqué, ensuite en refusant, en raison de sa persistance, toute possibilité de le régulariser, ce qui nous semble contradictoire avec l'esprit de votre décision *Commune de Grabels* et plus généralement avec le mécanisme de régularisation d'une décision administrative dans le prétoire. Ainsi, au lieu de distinguer deux temps, la caractérisation du vice et la possibilité de le régulariser, la cour les a contractés en un seul, en déduisant de la persistance du vice à la date de sa décision l'impossibilité de le régulariser, ce qui constitue une erreur de droit.

A celle-ci s'ajoute une dénaturation des pièces du dossier quant au caractère régularisable du vice dont était entachée la DUP. Il est vrai qu'après avoir affirmé que le projet serait cofinancé avec la région, le département faisait valoir dans une note en délibéré qu'il comptait désormais le financer seul, sur ses fonds propres. Ce changement de pied pouvait légitimement troubler les juges du fond sur les modalités envisagées de financement du projet. Seulement, votre jurisprudence *Département de l'Hérault* est très peu exigeante sur le niveau d'information devant figurer dans l'évaluation socio-économique lorsque ce financement est intégralement pris en charge par une collectivité, puisqu'elle peut se contenter de mentionner, « sans autre précision », l'identité de cette collectivité. Or, le département soutenait qu'il allait financer le projet sur ses fonds propres et aucune pièce au dossier ne permettait de douter sérieusement de la crédibilité de cette affirmation et de ses capacités de financement. Dans ces conditions, un chemin vers le rétablissement de la légalité existait, notamment par la mention dans l'étude de l'identité du département comme financeur unique du projet. En estimant le contraire, la cour a dénaturé les pièces du dossier.

Compte tenu de l'admission partielle de l'affaire, vous censurerez son arrêt en tant qu'il rejette les conclusions du département tendant à ce qu'il soit sursis à statuer afin de permettre l'intervention d'une mesure de régularisation de l'enquête publique.

4. Cette seconde cassation impose de régler l'affaire au fond. Les parties ayant été prévenues de vos intentions, vous pourrez surseoir à statuer pour une durée de neuf mois, le temps pour le département, en sa qualité de maître d'ouvrage, de régulariser le vice entachant la décision préfectorale. Vous pouvez le faire pour la première fois en appel, comme l'autorise votre décision *SCI Safa*.

Cependant, conformément à votre décision *Commune de Grabels I*, vous devrez examiner au préalable les trois autres moyens soulevés par les requérants de première instance devant le tribunal administratif contre l'arrêté préfectoral. En effet, dès lors que vous statuez comme juge d'appel, il vous appartient de vous prononcer sur le bien-fondé des moyens invoqués par les demandeurs de première instance, autres que celui accueilli dans le jugement et l'arrêt du tribunal administratif et de la cour, devenus définitifs sur ce point par l'intervention de votre décision d'admission partielle (v. pour l'article L. 600-5-1, CE, 22 février 2018, *SAS Udicité*, n° 389518, 389651, T.).

Le premier moyen est tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact du projet. Cependant et d'une part, le projet ne participe pas à la réalisation d'un programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps, au sens du 12° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, nécessitant une appréciation des impacts de l'ensemble de ce programme. Il participe certes au développement de la circulation est-ouest du département et fait partie d'un projet plus important, initié il y a plusieurs dizaines d'années. Mais il ne constitue pas en lui-même un projet dont la réalisation serait échelonnée. En tout état de cause, l'étude d'impact fait bien mention des étapes antérieures du projet de liaison par voie express de l'A1 et de l'A15, en évoquant la mise en service de certains de ses secteurs entre 1995 et 2013. D'autre part, si le département prévoit, parallèlement au projet de l'Avenue du Parisis, la création d'une voie de bus longue de 11km et traversant sept commune, ce projet, appelé « *transport en commun en site propre* », est distinct de celui sur lequel porte la DUP. L'étude d'impact n'avait pas donc pas à analyser ses effets. Enfin, celle-ci examine bien l'impact du projet sur la circulation automobile, comme l'exige le 3° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Le premier moyen n'est donc pas fondé.

Il en va de même du deuxième moyen portant sur l'incompatibilité entre le projet litigieux et les prescriptions du schéma directeur de la région d'Ile-de-France approuvé par un décret du 27 décembre 2013. Celles-ci préconisent certes à leur titre 5, la création d'une liaison en transport collectif de niveau territorial au droit du projet d'aménagement du secteur est de l'avenue du Parisis, la limitation à deux fois une voie de sa capacité et le partage multimodal de cette voirie. Mais il ressort des pièces du dossier que le projet comprend une section courante certes à deux fois deux voies, mais dont la largeur est réduite à trois mètres de large sur la majeure partie de son tracé. Par ailleurs, il est prévu la création, tout le long de celui-ci, de pistes cyclables bidirectionnelles et des cheminements piétons ainsi que sur environ 1 250

mètres une voie de liaisons douces non motorisées. Le projet était donc compatible avec ces prescriptions, qui ne disposent pas au demeurant d'une portée réglementaire. Le moyen tiré de ce que l'enquête publique aurait dû porter à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma conformément à l'article L. 123-22 du code de l'urbanisme n'est donc pas fondé.

Enfin, si le troisième moyen critique l'utilité publique du projet, son examen conduit nécessairement à intégrer dans la balance du juge de la DUP les éléments relatifs à ses modalités de financement et plus particulièrement à l'identité de ses financeurs. La pertinence de ces informations nous semble confirmée par l'obligation de les mentionner dans l'étude d'efficacité économique et sociale jointe à l'enquête publique, dont les insuffisances sur ce point ont justement conduit les juges du fond à annuler la DUP. Il s'agit donc d'un élément utile à prendre en compte, ne serait-ce que pour mettre en balance les points forts du projet du point de vue de l'intérêt général et le coût qu'il peut faire peser sur les finances publiques, et notamment sur celles de l'éventuelle collectivité unique qui le porterait. Le silence actuel de l'étude sur les modalités de financement du projet porté par le département du Val-d'Oise devant être comblé par la mesure de régularisation à venir, vous pourrez donc, compte tenu de l'adhérence entre cette dernière et le moyen dont vous êtes saisis, faire usage de la faculté ouverte par votre jurisprudence *SCI Safa* et réserver l'examen du moyen critiquant l'utilité publique du projet au stade du second jugement.

Nous terminerons par quelques mots relatifs aux modalités de mise en œuvre de la régularisation.

Premièrement, il appartiendra au maître d'ouvrage du projet, c'est-à-dire au département, de compléter l'évaluation socio-économique sur les modalités de financement du projet. Cette étape constituant une « tranche » de l'enquête publique au sens de l'article L. 1511-4 du code des transports, il nous semble qu'il ne sera pas nécessaire de conduire à nouveau une telle enquête. Le département pourra se contenter de porter à la connaissance du public les modifications apportées à l'évaluation dans les conditions fixées à cet article, c'est-à-dire par une mention insérée dans deux journaux locaux, cette insertion devant avoir lieu au moins six mois avant l'adoption définitive du projet.

Deuxièmement, la simple publicité de cette modification ne vaut pas, à elle seule, mesure de régularisation. Une fois réalisée, il appartiendra ainsi au préfet d'examiner à nouveau, à la lumière de celle-ci, l'opportunité de déclarer le projet d'utilité publique, comme vous l'avez jugé *mutatis mutandis* dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme (CE, 4 mai 2023, *Société Octogone*, n° 464702, Rec.). S'il confirme sa première décision, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire qu'il adopte un nouvel arrêté. La décision *Commune de Grabels* indique certes que la régularisation implique qu'une « décision » soit reprise. Mais vous avez admis dans la décision *Commune de Grabels II*, une fois la régularisation accomplie, que le préfet puisse se contenter d'indiquer qu'il considère sa décision initiale régularisée. Il appartiendra alors à l'une des parties de vous notifier cette information dans le délai de neuf mois que vous fixerez, au risque, en cas de dépassement, que vous statuiez à tout moment sur la demande d'annulation du permis pour, le cas échéant, y faire droit si aucune

mesure de régularisation ne vous a été notifiée (CE, 16 février 2022, *Société MSE La Tombelle*, n° 420554, 420575, Rec.).

**Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette les conclusions du département du Val-d'Oise tendant à ce que soit prise une mesure de régularisation de l'enquête publique et rejette en conséquence la requête d'appel de ce département et en tant qu'il statue sur les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête du département du Val-d'Oise et sur les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative jusqu'à l'expiration d'un délai de neuf mois.**

\*\*\*