







## Extension du domaine de la régularisation




**Michèle Torelli, Première conseillère à la cour administrative d'appel de Toulouse**

---

Dans son arrêt du 9 juillet 2021 *Commune de Grabels* (n° 437634, Lebon  ; AJDA 2021. 1471  ; AJDI 2022. 425, chron. S. Gilbert  ; RDI 2021. 537, obs. R. Hostiou  ; RFDA 2021. 932, concl. S. Roussel  ; RTD eur. 2022. 286, obs. L. de Fournoux ), le Conseil d'Etat a jugé que l'irrégularité affectant une déclaration d'utilité publique et tenant à ce que l'autorité environnementale chargée de donner un avis sur le projet ne disposait pas d'une autonomie réelle par rapport à l'auteur de la décision autorisant le projet pouvait être régularisée, selon des modalités qu'il a fixées. Cette faculté de régularisation a été reconnue de manière prétorienne car, si une telle possibilité a été prévue par des dispositions législatives telles que les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme pour les autorisations d'urbanisme, L. 600-9 du même code pour les documents d'urbanisme, L. 180-18 du code de l'environnement pour le contentieux de pleine juridiction des autorisations environnementales et L. 191-1 du même code pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, aucun texte ne prévoyait la possibilité pour le juge de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation d'une déclaration d'utilité publique.

L'affaire soumise à la cour administrative d'appel de Toulouse l'a conduite à étendre cette possibilité de régularisation dans une autre hypothèse, ce qui soulevait une première question qui était de savoir si la possibilité de régularisation, qui dans l'arrêt *Commune de Grabels* concernait une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, pouvait être étendue à une déclaration d'utilité publique n'emportant pas de telles conséquences. Dans ses conclusions, Sophie Roussel fondait la solution retenue par le Conseil d'Etat sur la nécessité d'unifier le régime contentieux des projets ayant une incidence notable sur l'environnement, l'absence de régime de régularisation législatif lui paraissant s'apparenter davantage à un oubli qu'à un choix délibéré. Elle citait également de nombreux exemples d'ouverture prétorienne de possibilités de régularisation précédemment pratiquées par le Conseil d'Etat. En outre, si la régularisation était possible pour une opération aussi lourde de conséquences qu'une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, l'impossibilité de régulariser une opération de moindre importance se justifiait difficilement.







Au cas particulier, les faits de l'espèce invitaient fortement à s'engager dans cette voie. La commune de Sorède disposait au centre de son village d'un espace non bâti constitué pour partie de friches et pour partie de jardins potagers qu'elle considérait comme une « dent creuse » dans son centre-bourg et qu'elle souhaitait aménager en secteur d'habitat et de commerces en vue notamment de répondre à la demande de logements sur la commune. Sur l'ensemble des propriétaires concernés par l'expropriation, trois d'entre eux avaient formé un recours contentieux et seule M<sup>me</sup> D. avait persisté dans cette démarche jusqu'au stade de l'appel. Curieusement, elle n'invoquait pas l'atteinte globale à l'environnement constituée par l'urbanisation d'un espace non bâti et comportant des jardins, mais elle soulevait de nombreux moyens de légalité dont celui du vice de procédure tiré de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'un examen au cas par cas quant à la nécessité de réaliser une étude d'impact dès lors qu'il comportait la création d'une route. L'article L. 122-1 du code de l'environnement, auquel renvoie l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dispose en effet que les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères ou de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. A l'article R. 122-2 du code de l'environnement, est annexé un tableau listant les projets devant faire l'objet d'une évaluation systématique et ceux devant faire l'objet d'une telle évaluation seulement après examen au cas par cas. Le projet en litige ne relevait pas des cas imposant une évaluation environnementale systématique. Cependant, la rubrique 6 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, prévoyait que « les routes » sont soumises à la procédure d'examen au « cas par cas » lorsqu'elles « sont susceptibles d'être classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale [...] ». Il était précisé dans la même rubrique qu'on entend par route une voie destinée à la circulation des véhicules à moteur, à l'exception des pistes cyclables, des voies vertes et des voies destinées aux engins d'exploitation et d'entretien

des parcelles. Or, le projet comportait la création d'une voie de desserte le traversant et reliant deux rues de la commune, qualifiée de voie routière de liaison et ouverte, bien qu'exceptionnellement, à la circulation des véhicules. Ces éléments la faisaient donc relever de la rubrique 6, impliquant l'examen au cas par cas par l'autorité environnementale de la nécessité d'une étude d'impact ou de la possibilité d'en dispenser le projet. La circonstance que cette voie ne soit pas l'objet principal et unique de la déclaration d'utilité publique n'était pas de nature à faire échapper sa réalisation à l'examen au cas par cas dès lors qu'elle entrait dans l'une des rubriques de ce tableau (CE 1<sup>er</sup> juill. 2020, n° 423076, *Association Athéna*, Lebon T.  ; AJDA 2020. 1390  ; RDI 2020. 549, obs. P. Soler-Couteaux ). Mais la commune n'avait pas saisi l'autorité environnementale afin qu'elle procède à cet examen.

Certes, d'après le dossier d'enquête, la voie en cause ne présentait qu'une longueur de huit mètres, ce qui ne la rendait apparemment pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement mais, dans le principe, et dès lors que la rubrique 6 du tableau susmentionné ne fixait aucune dimension minimale de la route soumise à évaluation, si le juge écartait le moyen, il substituait son appréciation à celle de l'autorité environnementale, ce que les textes ne l'autorisent pas à faire, surtout dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir et alors que la consultation de l'autorité environnementale constitue une formalité substantielle, offrant une garantie d'information complète du public.

Les premiers juges avaient cru pouvoir écarter le moyen en indiquant, d'une part, que les requérants n'établissaient pas qu'à l'issue de son examen par l'autorité environnementale, le projet aurait dû comporter une évaluation environnementale. Mais il ne revenait évidemment pas aux requérants d'apporter une telle preuve. D'autre part, le tribunal avait estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la voie de desserte litigieuse pourrait être considérée comme une voie classée dans le domaine public de la commune. Mais dans la mesure où la voie n'était pas privée et reliait deux voies publiques en milieu urbain, il paraissait difficile de considérer qu'elle pourrait ne pas relever du domaine public.

Pour éviter l'annulation d'un projet qui présentait des éléments d'intérêt général sur un moyen de procédure, seule la voie de la régularisation était donc praticable, dans le prolongement de la jurisprudence tendant à l'extension des pouvoirs de régularisation du juge.

La question des suites à donner à la mesure de régularisation suscitera vraisemblablement de nouvelles interrogations, notamment si l'autorité environnementale refusait la dispense d'étude d'impact. La cour pourrait annuler la décision attaquée comme entachée du vice de procédure invoqué car la régularisation de ce vice impliquerait alors non seulement que la commune fasse réaliser l'étude d'impact mais qu'elle reprenne entièrement l'enquête publique en établissant un nouveau dossier sur lequel devraient être recueillies de nouveau les observations du public et l'avis du commissaire-enquêteur. Selon le contenu de l'étude d'impact, et les conclusions de la nouvelle enquête, une modification plus ou moins importante du projet risquerait de s'imposer. Serait-il alors raisonnable de laisser un contentieux si longtemps en suspens alors que l'élaboration de l'acte serait largement à reprendre ? Certes, dans l'avis *Barrieu*, le Conseil d'Etat a admis la régularisation d'un permis de construire qui impliquait de revoir l'économie générale du projet à condition qu'elle n'entraîne pas un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même (CE, sect., avis, 2 oct. 2020, n° 438318, Lebon  ; AJDA 2020. 2016 , chron. C. Malverti et C. Beaufils  ; RDI 2021. 51, obs. M. Revert  ; AJCT 2021. 51, obs. H. Bouillon  ; RFDA 2021. 146, concl. O. Fuchs ). Mais il est permis de se demander si une telle solution est transposable au cas d'une déclaration d'utilité publique, qui a une portée beaucoup plus large qu'un permis de construire. Les limites du pouvoir de régularisation restent ainsi encore à préciser.

#### Mots clés :

**EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE** \* Principes généraux de l'expropriation \* Déclaration d'utilité publique \* Sursis à statuer en vue de régularisation \* Saisine de l'autorité environnementale portant dispense d'étude d'impact