



HAL
open science

La régularisation de l'implantation irrégulière, in P. Caille et P. Levallois [dir.], Les ajustements contemporains de l'ouvrage public, Actes du colloque du 14 octobre 2021, Université Metz-Lorraine: JCP A, 2021, n° 2377
Christophe Roux

► **To cite this version:**

Christophe Roux. La régularisation de l'implantation irrégulière, in P. Caille et P. Levallois [dir.], Les ajustements contemporains de l'ouvrage public, Actes du colloque du 14 octobre 2021, Université Metz-Lorraine: JCP A, 2021, n° 2377. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2021. hal-03742084

HAL Id: hal-03742084

<https://hal.science/hal-03742084v1>

Submitted on 13 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La régularisation de l'ouvrage public

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales (*JCP A*), n° 50, 13 Décembre 2021, n° 2377

Etude par Christophe Roux professeur de droit public - directeur de l'EDPL (EA 666) - université Jean Moulin – Lyon 3

Depuis l'arrêt Commune de Clans, il appartient au juge de la tangibilité de l'ouvrage public de vérifier avant toute chose que ce dernier ne peut pas bénéficier d'une « régularisation appropriée ». Récemment, la condition de régularisation a fait l'objet d'évolutions déterminantes, imposant de réévaluer les potentialités qu'elle offre, qu'il s'agisse d'appréhender l'objet, le moment ou les effets (à géométrie variable) de cette notion polymorphe.

1. - Marquant les limites de la comparaison entre les différents types de « *bilans* » (coûts-avantages) qui essaient aujourd'hui dans l'ensemble du contentieux administratif^{Note 1}, nul n'ignore que, avant d'y recourir le cas échéant, l'arrêt Commune de Clans^{Note 2} a tressé un premier filet de sécurité autorisant le maintien d'un ouvrage public irrégulièrement implanté. Avant même de se demander si sa démolition n'entraînerait pas une atteinte excessive à l'intérêt général, le juge de la tangibilité se devra, en premier lieu, de vérifier que l'ouvrage irrégulier ne peut pas être sauvé des eaux par le biais d'une régularisation appropriée.

Sans difficultés apparentes, les récifs de cette voie apparaissent toutefois au loin, si l'on veut bien délaissier un temps l'ouvrage (public) pour se concentrer sur le métier, à savoir la notion même de régularisation. Certes, celle-ci n'est plus inconnue du grand public(iste), au moins depuis que deux thèses contemporaines^{Note 3} – à la suite d'une autre, plus ancienne^{Note 4} – lui ont été consacrées. Aux côtés de la substitution de base légale ou de motifs, de la théorie des vices substantiels, de la modulation dans les temps des effets d'une décision juridictionnelle ou, encore, de la « *danthonyisation* », la régularisation se présente comme une technique, parmi d'autres, de neutralisation des vices^{Note 5}. Succombant à l'utilitarisme, le juge administratif aurait, pour arbitrer la tension classique entre principe de légalité et principe de sécurité juridique, fait globalement pencher le mât du côté du second, soucieux de préserver l'action administrative d'annulations vénielles, inutiles ou portant excessivement atteinte à l'intérêt général. C'est en ce sens que se prononçait déjà Christine Maugué dans ses conclusions sur l'arrêt Commune de Clans^{Note 6}, jugeant non souhaitable, déraisonnable voire absurde d'ordonner la démolition d'un ouvrage irrégulier dont, précisément, l'implantation serait en passe d'être régularisée, le droit venant enfin se mettre au diapason des faits.

Dans ce paysage, la technique de la régularisation n'en possède pas moins une singularité en venant se placer, précisément, aux interstices de la légalité et de la sécurité juridique, dont elle tente simultanément d'assurer le respect. En reprenant la définition d'Émilie Barbin, la technique renverrait à « *la correction à la portée rétroactive d'un acte administratif illégal dans le but d'en restaurer la légalité et, ainsi, de le maintenir dans l'ordonnement juridique* »^{Note 7}. Si l'on fera nôtre cette définition, elle demeure partiellement inadaptée dans le cadre de la problématique qui nous accapare. Celle-ci ne vise en effet que la régularisation *stricto sensu*, à savoir celle d'un « *acte juridique* ». Tel sera le cas, par

exemple, lorsque l'irrégularité d'un ouvrage public découle de la méconnaissance des prescriptions d'urbanisme : la régularisation (-modification) du permis de construire, voire du plan local d'urbanisme, viendra alors, par une reconstruction temporelle, légaliser rétroactivement l'ouvrage public, celui-ci n'ayant, somme toute, jamais été irrégulier. Mais dans d'autres hypothèses, la régularisation que nous évoquerons sera d'un autre ordre, puisqu'elle visera une « *situation juridique* »^{Note 8}. Ainsi en ira-t-il lorsque l'irrégularité de l'ouvrage résulte d'une emprise sur une propriété privée ou publique ; sa régularisation pourra alors être recherchée, entre autres, par la mise en œuvre *a posteriori* d'une procédure d'expropriation, celle-ci menant, après versement d'une juste et – pas franchement – préalable indemnité au propriétaire, à la régularisation de l'ouvrage. Cependant, ici, seule la situation juridique est alors régularisée, à tel point que le caractère rétroactif inhérent à la technique régularisatrice semble s'évanouir, celle-ci n'emportant des effets que pour l'avenir. Il y a certes, comme dans la première hypothèse, un acte régularisateur ; mais en revanche, nul acte administratif (initial) régularisé, l'opération se chargeant, précisément, de conférer à l'édification de l'ouvrage un fondement juridique autrefois absent. Ces propos pourraient apparaître aussi théorique que platonique mais ils sont d'importance, les deux hypothèses renvoyant à des régimes distincts, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer l'objet de la régularisation (que peut-on régulariser et comment ?), sa temporalité (quand peut-on régulariser ?) et surtout ses effets, lorsqu'on se déporte en particulier sur la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration.

Ceci précisé et en conservant un peu de hauteur, le sujet mérite un intérêt soutenu, la jurisprudence Commune de Clans^{Note 9} constituant, historiquement, l'une des plus anciennes manifestations de la technique régularisatrice. C'est en effet plus tardivement qu'elle arpentera le domaine contractuel^{Note 10}, avant de se généraliser par la jurisprudence Commune d'Emerainville^{Note 11}. C'est encore postérieurement qu'elle fera l'objet d'une textualisation sectorielle, dans le cadre des autorisations d'urbanisme^{Note 12} ou environnementales (*C. envir., art. L. 181-18-1*). Aux bénéfiques de ces remarques et en tentant de prendre la pleine mesure de cette volumineuse question, c'est sur la base d'un « *plan-trimaran* » que l'on s'autorisera à voguer, la formule – voilée – étant apparue suffisamment chaloupée pour éviter de concéder péniblement qu'il s'agit d'un « *plan-bateau* », tout en précisant que celui-ci avancera au gré de trois coques : après avoir retracé l'évolution de la condition de régularisation (1), l'on s'attellera à l'étude de sa mise en œuvre concrète (2) pour, enfin, tenter d'en livrer la portée réelle (3).

1. L'évolution de la condition de régularisation

2. - S'il est possible d'y voir une manifestation du naufrage du droit, lequel viendrait s'échouer devant la politique du fait accompli, le (premier) gilet de sauvetage constitué par la condition de régularisation n'a pas émergé subitement : il puise en effet sa source dans la jurisprudence antérieure. Il n'est d'abord qu'une réminiscence, voire une survivance, de la théorie de « *l'expropriation indirecte* »^{Note 13} par laquelle, autrefois, la Cour de cassation tentait de dénouer le litige, en considérant qu'*a posteriori*, le versement d'une indemnité de dépossession définitive au propriétaire venait régulariser la situation. Abandonnée ensuite^{Note 14} – son inconventionnalité ayant été par ailleurs révélée^{Note 15} –, c'est sous une forme « *légal* » que la condition de régularisation réapparaîtra bientôt sous la plume de quelques juridictions du fond, le tribunal administratif de Lyon retenant par exemple que le juge dispose du pouvoir d'ordonner le déplacement d'un ouvrage construit sans autorisation, sauf à lui préférer une régularisation lorsque celle-ci est possible^{Note 16}. De manière toutefois plus saisissante, c'est au Tribunal des conflits qu'il reviendra d'exhumer le critère, admettant la compétence du juge judiciaire en présence d'une voie de fait tenant à la présence d'un ouvrage public irrégulier, sauf, là encore, à ce qu'une procédure de régularisation soit déjà « *en cours* »^{Note 17}. La condition de régularisation agissait alors comme un critère de

disqualification de la voie et de fait et, partant, comme un déterminant de la compétence juridictionnelle en cas de litige.

C'est en cela que l'arrêt Commune de Clans^{Note 18} se distingue et innove, à un double niveau. D'une part, de substrat contentieux, la condition de régularisation se métamorphose en critère matériel pour juger de la démolition éventuelle de l'ouvrage public. D'autre part, la condition de régularisation fait l'objet d'un net assouplissement : là où le Tribunal des conflits retenait 1 an plus tôt l'exigence d'une régularisation « *en cours* », le Conseil d'État s'en remettra seulement ici à l'exigence d'une régularisation « *possible* », le contrôle exercé en la matière étant donc de type abstrait, si ce n'est prédictif. Assez logiquement, la condition de régularisation sera reprise dans les produits d'exportation de la méthodologie Commune de Clans à des hypothèses connexes, comme s'agissant d'abord des ouvrages publics « *par anticipation* » et inachevés dont, au demeurant, la qualification juridique paraît hautement... constructive^{Note 19}. Dans cette conjoncture, la condition de régularisation sera cependant écartée de l'équation lorsque le juge statue sur l'interruption des travaux ; ce n'est donc qu'au stade de la destruction éventuelle des ouvrages qu'elle sera instrumentalisée. La condition de régularisation se retrouve enfin dans l'hypothèse où un ouvrage irrégulièrement implanté sur le domaine public serait à l'origine d'une contravention de grande voirie^{Note 20} : ici, la condition relèvera non plus de l'appréciation du juge mais de celle du préfet, lui-même détenteur de la police « *quasi-pénale* » de conservation du domaine public. Dans ce cadre, la régularisation reste malgré tout délicate à entreprendre, du moins lorsque l'ouvrage public réalise une emprise irrégulière sur le domaine^{Note 21}. Ajoutons enfin que, si le juge judiciaire s'est rallié depuis longtemps à ladite condition (dans les rares hypothèses où il aurait désormais à statuer, depuis la restriction de la notion de voie de fait^{Note 22}, le(s) juge(s) des référés n'y font quant à eux, à notre connaissance, aucune référence, même si, en toile de fond, certaines décisions semblent y renvoyer implicitement^{Note 23}. Rien ne ferait obstacle, pourtant, à ce que le juge du référé-liberté, entre autres, puisse y succomber, le caractère en théorie provisoire des mesures qu'il adopte étant susceptible d'être bravé dans certaines circonstances^{Note 24}.

Pour achever cette frise évolutive, il reste à faire état de l'étape finale, déterminante, entérinée par l'arrêt ERDF du 28 février 2020^{Note 25} selon lequel, pour bénéficier de la faculté de régularisation, encore faut-il que celle-ci présente désormais un degré de certitude suffisant, le juge judiciaire s'étant déjà montré, par le passé, soucieux de ne pas s'en tenir aux seules probabilités^{Note 26}. Pour que la (perspective de) régularisation soit accordée, le Conseil d'État vient en effet préciser que le maître de l'ouvrage ne saurait se retrancher derrière la possibilité, éventuelle et abstraite, de bénéficier à terme d'une appropriation forcée, *via* le recours à une expropriation^{Note 27} ; le juge se doit désormais d'opérer un contrôle *in concreto* du champ des plausibles, en déterminant si la perspective d'expropriation future paraît suffisamment crédible. La précision est salutaire : sans être outrageusement imaginaire, une expropriation est presque toujours envisageable (le maître d'ouvrage ayant souvent la qualité d'expropriant), la régularisation empruntant alors le même caractère ; corrélativement, la limite jurisprudentielle serait alors dépourvue de toute portée. Cela conduit donc désormais le juge administratif à potentiellement mener un contrôle de l'utilité publique justifiant une expropriation, au regard de l'intérêt général de l'opération, de sa nécessité puis du bilan coûts-avantages *stricto sensu*^{Note 28}. En bref, le juge de la tangibilité devra en certaines hypothèses mener deux « *bilans* » successifs : le premier, propre à l'expropriation, pour apprécier la faculté de régularisation ; le second, si elle est écartée, propre à l'intangibilité de l'ouvrage public. D'aucuns^{Note 29} y ont vu un rapport de subordination entre « *les* » bilans et l'on y agrée : le premier devrait en effet logiquement influencer sur la teneur du second. La mise en œuvre de la condition de régularisation est donc appréciée concrètement ; il reste toutefois matériellement, mais aussi temporellement, à déterminer ce que l'on peut régulariser (ou non) et quand régulariser.

2. La mise en œuvre de la condition de régularisation

3. - D'un point de vue statique, l'objet de la régularisation peut être systématisé au regard des deux hypothèses où l'ouvrage public est considéré comme mal planté^{Note 30}. Il en va ainsi, en premier lieu, dans le cas où il forme une emprise irrégulière sur une propriété, privée comme publique. Dans cette conjoncture, trois modes de régularisation semblent envisageables, étant entendu que seule la situation juridique sera ici régularisée : le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique (ou toute autre procédure d'appropriation publique forcée), premièrement ; la constitution de servitudes légales ou conventionnelles, deuxièmement^{Note 31} ; l'acquisition amiable des parcelles sous emprise, troisièmement. Preuve du resserrement acté par l'arrêt ERDF, la jurisprudence récente démontre combien, en pratique, ces perspectives se révèlent généralement hypothétiques, trop hypothétiques. Le juge écarte ainsi la faculté de régularisation dès lors qu'aucune procédure d'expropriation n'a été engagée^{Note 32} ; autrement, dit, un commencement d'exécution constitue un indice probant de la plausibilité de cette voie de contournement^{Note 33}. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque la procédure d'expropriation a été au moins « évoquée », ou lorsqu'il a déjà été acté d'y recourir, le juge a accepté de se livrer à ce primo contrôle du bilan, lequel s'est révélé – comme on pouvait le craindre – assez expéditif^{Note 34}. Les autres alternatives invoquées n'ont pas davantage fructifié. L'impossibilité de recourir à des servitudes, faute souvent d'avoir initié ces procédures, a régulièrement constitué le juge de paix^{Note 35} ; il en va différemment lorsque ces dernières sont en cours^{Note 36}. De même, le juge a, depuis presque 2 ans, fréquemment entériné le refus des propriétaires privés de recourir à un accord amiable pour écarter la perspective^{Note 37}, conformément à la position qu'il tenait du reste antérieurement à l'arrêt ERDF^{Note 38}. Aux termes de ces jurisprudences, la mutation est donc palpable : si la perspective de régularisation est encore appréciée objectivement, c'est désormais subjectivement qu'elle est aussi appréhendée, au regard des diligences (déjà) accomplies par l'Administration : la régularisation ne doit pas être seulement « sérieusement envisageable » ; elle semble devoir, pour prospérer, avoir été déjà « sérieusement envisagée » par le maître d'ouvrage.

En deuxième lieu, la régularisation de l'ouvrage peut intervenir en cas de méconnaissance d'une réglementation (plus particulièrement urbanistique), soit que l'ouvrage ait été construit sans les autorisations requises ou en méconnaissance du permis de construire délivré, soit, encore, qu'il ait été implanté dans une zone où il ne pouvait pas l'être. Dans ces hypothèses, la régularisation *stricto sensu* pourra être de rigueur, en portant directement sur l'acte originellement irrégulier. De manière dynamique, il convient alors de se demander si tous les vices en question peuvent être régularisés. Schématiquement, les irrégularités externes semblent toutes susceptibles d'en faire l'objet^{Note 39}, y compris l'incompétence^{Note 40}. Il faut admettre, toutefois, que la circonstance demeure rare ceci témoignant de la sphère d'action relativement limitée de la technique régulatrice : en bonne logique, elle sera inutile si les vices de forme ou de procédure « mineurs » (pour simplifier) ont déjà été considérés comme insusceptibles d'entraîner l'illégalité de l'acte, en faisant préalablement l'objet d'une « danthonysation » par exemple. Reste le cas, épineux, des irrégularités (ou illégalités) internes. *A priori*, ces dernières ne devraient pas pouvoir en bénéficier : comment régulariser une construction qui serait implantée dans une zone où celle-ci est interdite^{Note 41} ? Comment ne pas enjoindre la démolition d'un ouvrage public qui outrepasserait les mensurations admises par un PLU ou son propre permis de construire ? À vrai dire, il n'est pas certain que, *ipso facto*, la perspective de régularisation soit écartée. Il faut admettre que l'optique de régularisation jouit en réalité d'un certain nombre d'adjuvants permettant de braver l'illusion. D'abord, une analyse plus substantielle des liens entre ouvrage public et droit de l'urbanisme autoriserait sans doute à mettre en exergue les facilités particulières dont recèle le second pour assurer le maintien du premier, que l'on songe à l'urbanisme dérogatoire, à la délivrance de permis modificatifs ou, encore, aux projets d'intérêt général visés par l'article L. 102-1 du Code de l'urbanisme. Ensuite, et depuis le passage du contentieux afférent dans l'escarcelle de la pleine juridiction^{Note 42}, le juge éponyme se prononcera à la date où il statue. Ce faisant, même en présence d'une illégalité de fond, la régularisation pourrait intervenir *via* l'adoption d'un acte postérieur qui viendrait couvrir l'irrégularité originelle, comme il

en est allé, par le passé, de la délivrance d'un permis modificatif^{Note 43} ou du dépôt d'une déclaration (pas du tout) préalable en vue de clôturer un ouvrage^{Note 44}. Enfin, les juges du fond juge semblent parfois, au gré de leur pouvoir d'injonction, clairement incliner en faveur de la régularisation de l'ouvrage, celle-ci se muant alors en obligation^{Note 45}. En 2017, la cour administrative d'appel de Nantes a ainsi pu utiliser la technique du sursis à statuer et de la décision avant-dire droit, offrant ainsi le temps à la collectivité de prendre des actes ou d'engager des procédures qui témoigneraient alors du caractère plausible – voire de la validité – de la régularisation envisagée^{Note 46}. La Cour nancéenne est allée dans le même sens, en enjoignant également la régularisation d'une emprise irrégulière, soit par le biais d'une acquisition amiable, soit par l'instauration des servitudes appropriées^{Note 47}. De son côté, la cour administrative d'appel de Marseille a pu prononcer à deux reprises une injonction de régularisation conditionnelle, laissant entendre que, s'il n'y était pas satisfait dans le temps imparti, la démolition de l'ouvrage pourrait alors être ordonnée, ceci impliquant tout de même qu'elle soit considérée comme n'emportant pas une atteinte excessive à l'intérêt général^{Note 48}. D'aucuns pourront percevoir dans l'usage de ces procédés une forme de déloyauté processuelle, conférant au maître d'ouvrage un salvateur sursis pour adopter un acte régularisateur ; l'attitude du juge ne se comprend toutefois que si, dans ses prémisses, il a admis la possibilité d'une telle régularisation. Il reste que ces jurisprudences entrent quelque peu en contradiction avec la jurisprudence ERDF, faisant corrélativement douter de leur pérennité : c'est en effet, comme on l'a vu, au regard des diligences déjà accomplies par le maître d'ouvrage que les juridictions doivent désormais se positionner ; en outre, la seule « *possibilité* » abstraite d'user de la technique régularisatrice n'apparaît plus suffisante, au moins s'agissant de la procédure d'expropriation.

Il reste enfin à circonscrire l'usage de la condition sur un plan temporel. D'abord, combien de temps offrir pour régulariser ? En ce domaine, point de dogme ni de religion, mais un certain pragmatisme : dans le cadre d'un jugement avant dire droit, la temporalité sera nécessairement restreinte, dès lors qu'elle vient suivre le temps de l'instruction. Dans la mise en œuvre d'une injonction à régulariser, le délai ne semble pas davantage borné par des limites précises : seule la nature des irrégularités en cause et la teneur des procédures (de régularisation) à mener conditionneront le délai imparti^{Note 49}. Quoi qu'il en soit, la carence du maître d'ouvrage à régulariser pourrait donner lieu à un constat d'illégalité^{Note 50}, voire mener à l'engagement de sa responsabilité, le pouvoir d'injonction – assorti, le cas échéant, d'astreintes^{Note 51} – semblant toutefois en mesure de parer à ces éventualités. Pour terminer, et sans qu'il soit loisible de s'y attarder, il reste à déterminer si la régularisation de l'ouvrage peut être menée à tout moment. À ce stade, nulle réponse claire. Toutefois, depuis que le contentieux de la tangibilité a gagné les rives de la pleine juridiction^{Note 52}, il pourrait bientôt poindre une restriction au sujet de la prescription de l'action en démolition de l'ouvrage ; le rapporteur public de l'évoquer dans ses conclusions et de proposer qu'elle soit fixée à 5 ans, sauf emprise irrégulière^{Note 53}. Le Conseil d'État, prudent, a choisi de ne pas répondre à l'invite, celle-ci n'étant pas nécessaire à la résolution du cas ; tôt ou tard, la question se posera cependant de nouveau... À supposer que l'idée chemine, demain, la régularisation deviendrait donc dépourvue d'objet à l'écoulement des délais de prescription, la sécurité juridique ayant, en quelque sorte, déjà accompli ses bons offices.

3. La portée de la condition de régularisation

4. - En sacrifiant à une analyse contentieuse un brin impressionniste, les éléments précédents tendraient, à démontrer que, au moins depuis l'approche resserrée promue par la jurisprudence ERDF, la condition de régularisation joue un rôle de filtre assez négligeable, peu d'ouvrages publics mal plantés étant épargnés de la démolition par son biais. L'on pourra y voir, d'abord, les limites mêmes de la technique régularisatrice, celle-ci restant d'utilisation marginale et supplétive, si l'on

veut bien la comparer à d'autres techniques de neutralisation des vices, même si la temporalité de leur instrumentalisation respective est parfois distincte. D'autres pourront en conclure que la méthodologie issue de l'arrêt Commune de Clans est peut-être moins favorable (au maintien de l'ouvrage public) qu'il y paraissait à première vue. Ces sensations doivent néanmoins être dissipées, notamment si l'on veut bien percevoir les potentialités de la technique, laquelle n'a sans doute pas encore pleinement déployé ses ailes sur l'ensemble des vices de légalité interne. Il resterait encore à bien mieux imbriquer la jurisprudence ERDF avec le pouvoir d'injonction à régulariser dont les juridictions du fond font usage. Le constat est conforté enfin, si l'on consent à revenir au « *bilan du bilan* »^{Note 54} des démolitions ordonnées depuis presque 20 ans, le passif dépassant de loin l'actif (sauf, peut-être, s'agissant des ouvrages publics appartenant à des personnes privées), en développant globalement les mêmes lignes-forces qu'en matière d'expropriation^{Note 55}. De ce point de vue, il faut sans doute se garder de lire la condition de régularisation « *en solitaire* » ; elle doit être mise en mots avec l'exercice, dans un second temps, du bilan coûts-avantages. Ainsi, en présence certes d'une illégalité (non régularisable), mais de faible importance, il est peu probable que le juge dresse *in fine* un bilan négatif du maintien de l'ouvrage, au regard précisément de la faiblesse des atteintes portées à la légalité.

Quoiqu'il en soit, lorsqu'elle prospère au contentieux, la régularisation (*stricto sensu*) vient purger l'acte de son vice originel, ceci de manière rétroactive. Par voie de conséquence, l'illégalité dont l'acte était atteint n'en a jamais été une, celle-ci étant réputée n'avoir jamais existé. La régularisation emporte en définitive un double effet : d'une part, elle assure l'intangibilité de l'ouvrage public ; d'autre part, elle autorise à écarter l'engagement de la responsabilité administrative (pour faute), le principe issu de la jurisprudence Driancourt^{Note 56} selon laquelle toute illégalité est fautive étant, par essence, neutralisé. Dans une telle hypothèse, seule la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques semble susceptible de s'épanouir, sous réserve bien entendu de démontrer l'existence d'un préjudice anormal et spécial. Reste l'hypothèse, plus délicate, où la régularisation ne porterait que sur une situation juridique, circonstance de mise, notamment, lorsque la régularisation entend cicatriser une emprise irrégulière originelle. Il semble que, dans cette hypothèse, il convienne en effet de parler « *d'objet régularisateur* » plutôt que « *d'effet régularisateur* », le rétablissement de la légalité ne valant que pour l'avenir. *Quid*, alors, de l'éventuel engagement de la responsabilité de l'Administration, au moins durant le laps de temps qui a précédé l'acte régularisateur ? S'il est évident que, postérieurement à sa survenance, le préjudice a cessé (en étant, par exemple, comblé par le versement d'une indemnité d'expropriation ou d'une indemnité liée à l'établissement d'une servitude^{Note 57}, en va-t-il de même du préjudice lié à la dépossession « *de fait* » et au trouble de jouissance généré par l'emprise irrégulière originelle ? *A priori*, tel n'est pas le cas^{Note 58}, comme semblent s'y ranger plusieurs juridictions du fond, accordant des dommages et intérêts pour les préjudices subis lors de la période antérieure à la régularisation^{Note 59}, tout en tenant compte, pour la fixer, de la régularisation déjà actée ou en cours, mais aussi de l'utilité publique présentée par l'ouvrage en question, lequel viendrait directement servir l'intérêt des requérants... En somme, une façon de signifier que la régularisation est polymorphe et qu'il conviendrait d'en sérier bien mieux les usages, en distinguant la « *vraie* » de la « *fausse* ».■

Note 1 *V. B. Dacosta, L'office du juge : Rayonnement et diffusion de la théorie du bilan au-delà de l'expropriation : Dr. voirie 2011, n° 157, p. 171. – Ch. Roux, L'exportation de la théorie du bilan, in M. Boul, J. Bousquet, C. Meurant, M. Moralès, R. Radiguet (dir.), Les 50 ans de la jurisprudence Ville Nouvelle-Est : IFJD, à paraître, 2022.*

Note 2 *CE, sect., 29 janv. 2003, n° 245239 : Lebon, p. 21 ; JCP A 2003, 1342, note J. Dufau ; JCP G 2003, n° 10118, note G. Noël ; AJDA 2003, p. 784, note P. Sablière ; CJEG 2003, p. 243, concl. Ch. Mangüé ; LPA 21 mai 2003, note J. Bougrab ; LPA 6 juin 2003, p. 20, note J. Charret et S. Deliancourt ;*

RFDA 2003, p. 477, *concl. et note* Ch. Laviolle ; GDDAB, Dalloz, 3e éd., 2018, n° 92, p. 877, *note* F. Melleray.

Note 3 É. Barbin, *La régularisation des actes administratifs : étude de droit comparé franco-brésilien* : thèse Lyon 3, *dactyl.*, 2019. – W. Grémaud, *La régularisation en droit administratif* : Dalloz, NBT, vol. 205, 2021.

Note 4 J.-J. Israël, *La régularisation en droit administratif français* : LGDJ, 1981. – V. aussi, A. Perrin (dir.), *La régularisation* : Mare & Martin, 2019. – A. Bachert, *La régularisation des actes administratifs* : RDP 2019-1, p. 3. – B. Seiller, *Les décisions régularisées* : RFDA 2019, p. 791.

Note 5 *Pour une critique ramassée*, V. L. Marcovici, *Principe de légalité : nouvel équilibre ou déséquilibre assumé ?* : AJDA 2019, p. 361. – V. plus largement, *Le justiciable face à la justice administrative*, Dossier : RFDA 2019, p. 785 et s.

Note 6 *Concl. préc.*

Note 7 É. Barbin, *thèse, préc.*, § 468.

Note 8 *Sur cette distinction*, V. É. Barbin, *thèse, préc.*, § 25 et s.

Note 9 *préc.*

Note 10 CE, *ass.*, 16 juill. 2007, n° 291545, *Sté Tropic Travaux Signalisation* : Lebon, p. 360 ; JCP A 2007, 2122, *note* F. Linditch ; JCP A 2007, 2227, *note* B. Seiller ; *Dr. adm.* 2007, *comm.* 142, *note* Ph. Cossalter ; RJEP 2007, p. 327, *note* P. Delvolvé ; RFDA 2007, p. 696, *concl.* D. Casas, *note* P. Cassia ; *ibid.*, p. 917, *note* F. Moderne, D. Ponyaude et M. Canedo-Paris ; AJDA 2007, p. 1577, *chron.* F. Lénica et J. Boucher ; RDP 2007, p. 1383, *note* F. Melleray. *Sur celle-ci*, V. P. Bourdon, *Contrat administratif et régularisation (s)*, in Mél. L. Richer : LGDJ, 2013, p. 499. – J.-Fr. Lafaix, *La régularisation en matière contractuelle* : Contrats-Marchés publ. 2017, étude 9.

Note 11 CE, *sect.*, 1er juill. 2016, n° 363047, *Cne Emerainville* : Lebon, p. 291 ; RFDA 2017, p. 289, *concl.* V. Daumas ; *Procédures* 2016, *comm.* 315, *note* N. Chiffloot ; AJDA 2016, p. 1859, *chron.* L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet.

Note 12 C. urb., art. L. 600-5-1 et L. 609. V. R. Noguellou, *La régularisation en droit de l'urbanisme*, in A. Perrin (dir.), *La régularisation*, *préc.*, p. 117. – H. Bouillon, *La régularisation en droit de l'urbanisme* : JDA 2019, *en ligne*.

Note 13 V. R. Hostiou, *L'expropriation indirecte : Requiem pour une théorie aujourd'hui défunte et que d'aucuns estiment pouvoir encore ressusciter*, in Mél. J. Morand-Deville : Montchrestien, 2007, p. 579.

Note 14 Cass. *ass. plén.*, 6 janv. 1994, n° 89-17.049, *Consorts Baudon de Mony c/ EDF* : Bull. civ. *ass. plén.*, n° 1 ; D. 1994, p. 153, *concl.* Jeol ; RFDA 1994, p. 1121, *note* C. Boiteau ; GDDAB, *préc.*, p. 279, *note* R. Noguellou.

Note 15 CEDH, 17 mai 2005, n° 43662/98, *Scordino c/ Italie* : AJDA 2006, p. 225, *note* R. Hostiou ; RTDH 2007, p. 385, *étude* R. Hostiou.

Note 16 TA Lyon, 7 juin 1996, n° 9505361 ; *Dr. adm.* 1996, *comm.* 495.

Note 17 *T. confl.*, 6 mai 2002, n° 3287, *Binet c/ EDF : Lebon*, p. 544 ; *AJDA* 2002, p. 1229, note P. Sablière. – *CJEG* 2002, p. 646, note B. Genevois ; *JCP G* 2002, II, 10170, concl. J. Duplat ; *RFDA* 2002, p. 1009.

Note 18 *préc.*

Note 19 *CE, sect.*, 14 oct. 2011, n° 320371, *Cne Valmeinier : Lebon*, p. 490 ; *JCP A* 2011, 2365, note S. Manson ; *RJEP* 2012, comm. 20, concl. C. Legras ; *Dr. adm.* 2011, comm. 100, note G. Eveillard ; *AJDA* 2011, p. 226, *chron.* J.-H. Stabl et X. Domino ; *RDP* 2013, p. 79, note J. Petit ; *BJDU* 2012, p. 139, note J. Trémeau.

Note 20 *CE*, 23 déc. 2010, n° 306544, *min. Écologie : Lebon*, p. 528 ; *JCP A* 2011, 2044, note Ph. Yolka ; *Dr. adm.* 2011, comm. 34, note F. Melleray ; *RJEP* 2011, comm. 47, note S. Boussard ; *AJDA* 2011, p. 730, note J.-M. Le Gars ; *RLCT avr.* 2011, p. 33, note P. Caille.

Note 21 À raison de l'inaliénabilité du domaine public, la régularisation via expropriation sera nécessairement écartée (*CE*, 21 nov. 1884, *Conseil de fabrique de l'église Saint Nicolas des Champs : Lebon*, p. 803). – *V. par ex.* *CAA Lyon*, 11 févr. 2021, n° 20LY00724, *M. D. C. c/ Cne Saint-Jean-le-Vieux : Rev. Jurisp. ALYODA* 2021-3, note Ch. Roux ; *AJCT* 2021, p. 267. Reste l'hypothèse des superpositions d'affectation ou des mutations domaniales (*CGPPP, art. L. 2123-6*) pourvu que, dans cette hypothèse, l'ouvrage appartienne à l'État. – *V. par analogie*, *CE, avis*, 26 juill. 2005, n° 371615 ; *Dr. adm.* 2006, comm. 76, à propos du terrain d'assiette du Grand Palais. *Sur ce thème*, D. Capitant, *Mutations domaniales et superpositions d'affectations*, in S. Guérard (dir.), *Réflexions sur le Code général de la propriété des personnes publiques : Litec*, 2007, p. 33.

Note 22 *T. confl.*, 17 juin 2013, n° C 9911, *Bergoend : Lebon*, p. 370 ; *JCP A* 2013, 2301, note C.-A. Dubreuil ; *Dr. adm.* 2013, comm. 86, note S. Gilbert ; *JCP G* 2013, 1057, note S. Biagini-Girard ; *GADLF, Dalloz*, 3e éd., 2021, n° 63, note X. Dupré de Boulois ; *GAJA, Dalloz*, 23e éd., 2021, n° 111.

Note 23 *V. en ce sens*, *CE*, 7 oct. 2015, n° 391347 : *Énergie – Env. – Infrastr. 2015*, comm. 91, note J.-S. Boda.

Note 24 *V. infra dans ce dossier, la contribution de G. Eveillard : JCP A* 2021, XXXX.

Note 25 *CE*, 28 févr. 2020, n° 425743, *ERDF : Lebon T.* ; *JCP A* 2020, act. 151 ; *JCP A* 2020, 2275, note R. Reneau ; *Dr. adm.* 2020, comm. 30, note G. Eveillard ; *JCP N* 2020, act. 281, note J.-Fr. Giacuzzo ; *RDI* 2020, p. 261, note P. Soler-Conteaux ; *ibid.*, p. 296, note R. Hostiou ; *Gaz. Pal.* 17 mars 2020, p. 32, note N. Finck ; *RFDA* 2020, p. 1043, note N. Sudres.

Note 26 *V. Cass. ass. plén.*, 19 juin 2015, n° 13-19.582, *SLAH des vallées du Croutet du Petit Rosne c/ Sadim : Bull. civ. ass. plén.*, n° 2 ; *D.* 2015, p. 1368 ; *JCP G* 2015, II, 909, note R. Libchaber ; *RDI* 2015, p. 406, étude R. Hostiou.

Note 27 *V. auparavant, Cass. 1re civ.*, 25 nov. 2009, n° 08-18.655 : *Bull. civ. I*, n° 236 ; *JCP G* 2010, 336, *chron.* H. Périnet-Marquet. – *CAA Douai*, 2 nov. 2017, n° 16DA00778. – *CAA Nancy*, 8 mars 2018, n° 16NC01629. – *CAA Nantes*, 18 juin 2019, n° 18NT00075.

Note 28 *CE*, 19 oct. 2012, n° 343070, *Cne Levallois-Perret c/ Boyer : JCP A* 2013, 2013, note J.-F. Struillou ; *Constr.-Urb.* 2012, comm. 174, note L. Santoni ; *RDI* 2012, p. 617, note R. Hostiou ; *AJDA* 2012, p. 1982, note Y. Jégouzo ; *BJCL* 2012-12, p. 865 ; *RJEP* 2013, comm. 16, concl. S. Von Coester ; *RD rur.* 2013, n° 412, comm. 65, P. Tifine.

Note 29 *V. entre autres, G. Eveillard, note sur CE, 28 févr. 2020, n° 425743, préc.*

Note 30 *V. J. Petit et G. Eveillard, L'ouvrage public : LexisNexis, 2e éd., 2021, § 413 et s.*

Note 31 *V. CAA Marseille, 8 nov. 2018, n° 17MA00806, Synd. intercommunal de la Foota et Cne Pietraserena : AJDA 2019, p. 877, note M. Revert. – CAA Lyon, 5 oct. 2017, n° 16LY02693.*

Note 32 *V. par ex. CAA Nancy, 16 mars 2021, n° 20NC00531. – CAA Douai, 2 mars 2021, n° 19DA01861. – CAA Marseille, 3 nov. 2020, n° 20MA01852.*

Note 33 *V. déjà, CAA Marseille, 20 déc. 2018, n° 17MA01633, inédit. – CAA Nantes, 4 déc. 2017, n° 16NT00327 : AJDA 2018, p. 49, note A. Durup de Baleine.*

Note 34 *V. par ex. CAA Lyon, 25 août 2020, n° 18LY03271. – CAA Marseille, 12 mai 2021, 20MA02968.*

Note 35 *V. par ex. CAA Lyon, 16 juin 2021, n° 19LY01957. – CAA Douai, 2 mars 2021, n° 19DA01861. – CAA Marseille, 1er déc. 2020, n° 19MA03122.*

Note 36 *V. CAA Douai, 21 sept. 2021, n° 20DA00529.*

Note 37 *CAA Lyon, 20 oct. 2021, n° 20LY00737. – CAA Nancy, 16 mars 2021, n° 20NC00531. – CAA Versailles, 12 nov. 2020, n° 17VE03741. – CAA Marseille, 3 nov. 2020, n° 20MA01852.*

Note 38 *V. par ex. CAA Lyon, 14 mars 2019, n° 17LY02568. – TA Poitiers, 18 mai 2017, n° 1501518 : JCP A 2017, 2188, note É. Untermaier-Kerléo.*

Note 39 *V. par ex. CAA Lyon, 6 juill. 2006, n° 03LY01742, SCI Plein Sud : Constr.-Urb. 2007, comm. 1, obs. Rousseau ; Dr. adm. 2006, comm. 178.*

Note 40 *En ce sens, CAA Lyon, 13 nov. 2007, n° 07LY00903.*

Note 41 *V. par ex. CE, 20 mai 2011, n° 325552, Cté d'agglomération du lac du Bourget : Lebon, p. 248 ; Dr. adm. 2011, comm. 80, note Cb. Roux ; JCP A 2011, 2297, note F. Dunyach et M. Izembard ; AJDA 2011, p. 1891, note G. Eveillard ; BJCL 2011, p. 484, concl. M. Guyomar.*

Note 42 *CE, 29 nov. 2019, n° 410689, Pinault : Lebon T., p. 906 ; JCP A 2020, 2086, note R. Reneau ; Dr. adm. 2020, comm. 14, note G. Eveillard ; AJDA 2020, p. 313 ; BJDU 2020-2, p. 136, concl. G. Odinet ; AJDA 2019, p. 2463, note E. Maupin ; RDI 2020, p. 183, note N. Foulquier.*

Note 43 *V. CAA Nantes, 30 sept. 2003, n° 02NT01275, Assoc. du patrimoine et cadre de vie, inédit.*

Note 44 *V. CAA Nancy, 28 mai 2015, n° 14NC00564.*

Note 45 *En ce sens, J. Petit et G. Eveillard, préc., § 432. – V. également, sur une telle obligation de régularisation, É. Barbin, thèse, préc., spéc. § 642 et s.*

Note 46 *CAA Nantes, 4 déc. 2017, n° 16NT00327, préc.*

Note 47 *CAA Nancy*, 4 juill. 2017, n° 16NC00989. – *V. également, TA Limoges*, 31 mai 2018, n° 1600195.

Note 48 *CAA Marseille*, 8 nov. 2018, n° 17MA00806. – *V. aussi, CAA Marseille*, 20 déc. 2018, n° 17MA01633, *préc.*

Note 49 *V. en ce sens, A. Durup de la Baleine, note sur CAA Nantes*, 4 déc. 2017, n° 16NT00327, *préc.*

Note 50 *En ce sens, V. N. Ach, L'intangibilité de l'ouvrage public, un principe ébranlé mais loin d'être enterré : RDP 2003*, p. 163.

Note 51 Les juges du fond n'y consentent toutefois qu'avec grande parcimonie. *V. par ex. CAA Lyon*, 11 févr. 2021, n° 20LY00724.

Note 52 *CE*, 29 nov. 2019, n° 410689, *préc.*

Note 53 *G. Odinet, concl. sur CE*, 29 nov. 2019, n° 410689, *préc.*

Note 54 *Pour reprendre la formule de P. Wachsmann, Un bilan du bilan en matière d'expropriation. La jurisprudence Ville Nouvelle Est, trente ans après, in Mél. J. Waline : Dalloz*, 2002, p. 733.

Note 55 *V. pour quelques bilans en la matière, Droit administratif des biens : Dalloz, Mémentos*, 2e éd., 2021, *spéc. p. 192 et s.* – *G. Eveillard, La tangibilité de l'ouvrage public, in J. Fialaire et J. Kimboo (dir.), Le nouveau droit du procès administratif. Les évolutions choisies, les évolutions subies : L'Harmattan*, 2013, p. 163.

Note 56 *CE, sect.*, 26 janv. 1973, n° 84768 : *Lebon*, p. 78.

Note 57 *Par ex. CAA Douai*, 21 sept. 2021, n° 20DA00529.

Note 58 *Sous réserve que la prescription quadriennale ne soit pas écoulée. V. déjà, actant le principe d'une double indemnisation, avant et après régularisation, Ch. Guillard, Abandon ou persistance du principe d'intangibilité de l'ouvrage public ? : RRJ 2004-4*, p. 2471.

Note 59 *Par ex. TA Nancy*, 30 mai 2017, n° 1600206. – *TA Rennes*, 27 oct. 2017, n° 1503449. – *CAA Nancy*, 8 mars 2018, n° 16NC01629. – *CAA Bordeaux*, 20 déc. 2018, n° 16BX02400. – *CAA Bordeaux*, 14 mai 2020, n° 18BX02827.