

Enquêtes publiques : rapport du commissaire enquêteur

L'objet de l'enquête publique est :

- d'une part d'assurer l'information et la participation du public
- d'autre part de prendre en compte les intérêts des tiers et d'éclairer le responsable du projet soumis à enquête.

Article L. 123-1 CE : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* ».

Ces objectifs vont guider la manière dont le commissaire enquêteur va conduire l'enquête et élaborer son rapport qui doit contenir les informations permettant d'atteindre effectivement ces objectifs et permettre au maître d'ouvrage du projet et à l'autorité administrative compétente, de prendre en considération les observations et propositions recueillies lors de l'enquête

Indépendamment des obligations fixées par les textes, le rapport remis à l'issue de l'enquête publique doit être clair et sans ambiguïté et les prises de position doivent être argumentées.

SOMMAIRE

I La préparation du rapport :

A Le rapport :

1 Le contenu de base (art R. 123-19 CE)

2 Les précisions spécifiques

B. Les conclusions motivées :

1 Énoncer clairement le sens de l'avis

2 Motiver cet avis

a. L'avis doit être personnel et motivé

b. L'avis doit refléter une analyse sérieuse du dossier et des observations

c. La motivation doit indiquer les raisons qui déterminent le sens de l'avis

II Les conséquences des irrégularités entachant le rapport ou ses conclusions:

A Régularisation des conclusions du CE :

B Application par le juge de la jurisprudence Danthony :

C. La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ?

III Les conséquences d'un avis défavorable (art L. 123-16)

I La préparation du rapport :

L'article L. 123-15 du CE précise que le commissaire enquêteur rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de 30 jours après la clôture de l'enquête ou à une date fixée par l'autorité compétente en cas d'impossibilité.

Et l'article R. 123-19 prévoit que le commissaire enquêteur doit établir un rapport relatant le déroulement de l'enquête et procéder à un examen des observations recueillies lors de celle-ci, en résumant leur contenu ; il doit également indiquer dans un document séparé, ses conclusions motivées sur l'opération, en tenant compte de ces observations mais sans être tenu de répondre à chacune d'elles.

La distinction faite dans le code de l'environnement entre le rapport et les conclusions implique nécessairement que ces deux éléments soient clairement séparés. En revanche, rien ne s'oppose à ce qu'ils constituent les deux parties d'un tout. Le fait que le juge administratif ne censure pas toute enquête ayant donné lieu à un rapport qui n'aurait pas comporté des conclusions présentées de manière distincte (CE, 6 juin 2001, association de Défense des riverains avenue Gallieni à Noisy-le-Sec, n°209590, ou CAA Marseille n°15MA01967 COMMUNE DE LATOUR-BAS-ELNE 16 mars 2017) ne doit pas inciter à mélanger ces deux parties qui doivent être clairement identifiables à la fois par souci de clarté et de lisibilité et aussi pour des considérations juridiques, leur contenu étant précisé par le code de l'environnement.

CE, 6 juin 2001, association de Défense des riverains avenue Gallieni à Noisy-le-Sec, n°209590.

Considérant que si l'article 20 du décret du 23 avril 1985, pris pour l'application de ladite loi, prévoit que la commission d'enquête consigne ses conclusions "dans un document séparé", cette disposition n'est pas méconnue lorsque, comme en l'espèce, les conclusions de l'enquête, sans faire l'objet d'un document séparé, figurent dans une partie distincte du rapport de la commission

CAA Marseille n° 15MA01967 COMMUNE DE LATOUR-BAS-ELNE 16 mars 2017 :

« Considérant que si les conclusions du commissaire enquêteur n'ont pas été consignées, comme l'exigent les dispositions du code de l'environnement, dans un document séparé, elles figurent dans une partie distincte du rapport aisément identifiable ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette irrégularité ait été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ou aurait privé les personnes intéressées par l'avis du commissaire enquêteur, qu'il a exprimé, d'une garantie ».

Le rapport ne peut être rédigé sans que le CE prenne contact avec le responsable du projet et cette étape est essentielle. En effet, l'article R. 123-18 du CE précise que dans les 8 jours qui suivent la réception du registre d'enquête et des documents qui lui sont annexés, le commissaire enquêteur doit communiquer au responsable du projet un procès-verbal de synthèse dans lequel il a consigné les observations écrites et orales émises lors de l'enquête. La collectivité dispose alors d'un délai de quinze jours pour apporter si elle le souhaite des réponses. Il ne s'agit donc pas de rédiger le rapport avec le responsable du projet mais de lui communiquer une synthèse des observations émises pour qu'il puisse y répondre ce qui permettra au commissaire enquêteur de rédiger son rapport et d'émettre son avis en toute connaissance de cause.

A Le rapport :

1 Le contenu de base (art R. 123-19 CE)

Il doit relater de façon fidèle et complète le déroulement de l'enquête et procéder à l'examen des observations éventuelles.

A ce titre, il doit obligatoirement comporter :

- le rappel de l'objet du projet soumis à enquête
- la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête
- une synthèse des observations du public. Il n'a pas à faire état de chacune des observations présentées et il peut par suite les regrouper par thèmes ou opinions. Mais la synthèse doit refléter les opinions émises et ne peut passer sous silence des oppositions ou des soutiens importants.

- une analyse des propositions et contre-propositions produites et lorsqu'elles existent des observations en réponse du responsable du projet. (CE, 26 mai 1995, n°144478).

2 Les précisions spécifiques

Lorsque les propriétaires des lieux concernés par le projet soumis à enquête n'ont pu être prévenus de la venue du commissaire enquêteur sur les lieux ou en cas de refus de leur part, le rapport en fait état (art R. 123-15).

Lorsque le commissaire enquêteur souhaite procéder à l'audition d'une personne pour compléter son information, le refus éventuel de demande d'information ou l'absence de réponse est mentionné dans le rapport. (art R. 123-16).

Lorsque le commissaire enquêteur organise une réunion publique, il annexe à son rapport le compte rendu de cette réunion ainsi que les éventuelles observations du maître d'ouvrage ou de la collectivité. (art R. 123-17)

Le contenu du rapport doit rendre compte fidèlement du déroulement de l'enquête. Son insuffisance peut entacher d'illégalité la procédure suivie.

En l'espèce, la jurisprudence applique une distinction classique fondée d'une part sur le caractère obligatoire ou simplement facultatif de la mention omise et d'autre part sur le caractère substantiel ou non de l'irrégularité commise, c'est-à-dire l'incidence qu'a pu avoir l'irrégularité commise sur le fond du dossier.

A ainsi été jugé irrégulier :

- le rapport mentionnant qu'aucune observation n'a été recueillie alors que des observations ont été recueillies et inscrites sur le registre d'enquête et qu'il ne ressort pas du rapport d'enquête que le commissaire enquêteur les a examinées (CAA Nancy, n° 98NC00951, M. Debure).

- l'absence de réponse par le commissaire enquêteur a des observations présentées par une association, au motif qu'elles n'étaient pas de nature à compromettre le dossier ; la juridiction juge ainsi, que le commissaire-enquêteur n'a apporté aucune réponse aux objections de l'association dans son rapport. CAA Douai, 17 mars 2005, n° 03DA00544.

B. Les conclusions motivées :

Le commissaire enquêteur doit :

1 Énoncer clairement le sens de l'avis

L'avis est obligatoire et il est entaché d'irrégularité quand il n'est pas formulé

TA Caen, 18 décembre 1990, Association dite « Rivières et Bocages », n°90-324 :

« Est entaché d'irrégularité l'avis du commissaire enquêteur qui, à l'issue de l'enquête et en conclusion de son rapport, se borne à indiquer « Il ne m'est pas possible d'émettre un avis formel dans un sens ou dans l'autre ». En ne formulant pas d'avis, le commissaire enquêteur contrevient à ses obligations ».

L'avis doit être explicite, à défaut, le juge peut le qualifier

Même si la régularité formelle de l'avis n'est pas subordonnée à l'existence de la mention expresse aux termes de laquelle le commissaire enquêteur se déclare favorable ou non au projet, il importe néanmoins que le sens de celui-ci puisse être dégagé ou, tout au moins, qu'il apparaisse que le commissaire enquêteur a formulé un avis.

Le sens de l'avis peut se déduire d'un rapport suffisamment motivé

TA Limoges, 28 décembre 1989, Mme Anny Jous c/ Commune de Verneuil, n°88-244 :

« N'est pas entaché d'une erreur substantielle, de nature à vicier la procédure d'élaboration du POS, l'avis par lequel le commissaire enquêteur s'est borné à émettre un accord sur le contenu de ce dernier, sous réserve de certaines conditions, sans préciser de manière formelle si le sens de ses conclusions devait être regardé comme « favorable » ou « défavorable » au projet, dès lors que « son rapport était suffisamment motivé pour permettre au conseil municipal de statuer en toute connaissance de cause ».

Faute de pouvoir déduire le sens de l'avis, celui-ci est entaché d'irrégularité

TA Orléans, 15 décembre 1992, M. Serge Leprince et M. Michel Poulet, n° 9000078 et s.

« un avis assorti de suggestions quant à la présentation des documents et à la délimitation des espaces boisés, sans qu'il soit précisé si ces propositions constituaient des réserves conditionnant le caractère favorable de l'avis, sans qu'aucune considération ne permette d'expliquer cette prise de position favorable du commissaire enquêteur et sans que le contenu de son rapport ne permette davantage de la justifier, est considéré comme entaché d'irrégularité. ».

L'article R. 123-19 du cde de l'environnement lui donne trois choix :

- avis favorable
- avis favorable sous réserves
- avis défavorable

Selon le code de l'expropriation les conclusions doivent préciser si elles sont favorables ou non (article R. 11-10).

A ce stade, il faut distinguer les recommandations et les réserves qui peuvent accompagner l'avis.

Les réserves sont des conditions auxquelles est subordonné un avis favorable. Si ces réserves ne sont pas levées par le responsable du projet, l'avis favorable sera alors considéré comme défavorable. CE, 3 novembre 2003, commune de Luzarches, 230432 : dans cette affaire *« le commissaire-enquêteur avait émis une condition, qu'il qualifiait de draconienne et irréversible, à l'avis favorable qu'il rendait... ; le conseil municipal approuvant le plan d'occupation des sols révisé de la commune n'ayant que partiellement pris en compte cette réserve, l'avis du commissaire-enquêteur devait être regardé comme défavorable ... ».*

Le juge apprécie si la modification apportée répond à la réserve formulée : Conseil d'Etat, 22 février 1989, Association pour la réalisation de la coulée verte : *« le commissaire chargé de l'enquête d'utilité publique a donné ..., un avis favorable, sous réserve que, notamment, fût supprimée la couverture de la rue Montempoivre prévue par le plan d'aménagement soumis à l'enquête ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce plan, modifié à la suite de l'enquête, a seulement prévu, au-dessus de la rue précitée, le maintien de deux passages nécessaires pour relier les deux parties du secteur ; que la modification ainsi réalisée a suffisamment tenu compte de la réserve formulée par le commissaire enquêteur ; ... ».*

Donc réserve levée et avis favorable

A noter cependant qu'un avis favorable à la réalisation des différents aménagements prévus par le projet assorti de réserves qui portent sur des questions étrangères à la législation au titre de laquelle l'enquête a été prescrite ne remettent pas en cause le caractère favorable de cet avis. CE, 27 juillet 2005, n° 273870 MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER c/ M. Lafitte *« les vœux et les réserves dont il est assorti, qui portent sur des questions étrangères à la législation sur l'eau, ne remettent pas en cause le caractère favorable de cet avis ».*

Les recommandations ou plus généralement les vœux qui accompagnent un avis n'emportent pas d'effet obligatoire pour le porteur du projet ni ne présentent de portée juridique. Elles ne conditionnent pas l'avis favorable du commissaire enquêteur CE, 9 janvier 1981, Rullmann n°17948

Mais le juge peut être amené à requalifier une recommandation en réserve (CAA Marseille, 24 novembre 2008, M. Bert, n° 07MA01330). Dans cette affaire l'une des recommandations du commissaire-enquêteur portant sur l'importance de l'emprise de la voie, et à laquelle son avis favorable était subordonné, a été regardée par la Cour comme une réserve qui n'a pas été levée ;

Il peut également requalifier une proposition en réserve CE, 29 décembre 1999, Ville de Toulon. Dans cette affaire, la commission d'enquête avait instamment recommandé à l'administration de tenir compte de l'une de ses propositions. Le Conseil d'Etat a requalifié la proposition en réserve.

2 Motiver cet avis

L'exigence de motivation de l'avis du commissaire enquêteur concerne la totalité des enquêtes, qu'il s'agisse:

Du code de l'environnement art. L. 123- 15 : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête* ».

Du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique R. 112-19 ou du code des relations entre le public et l'administration R. 134-26 : « *Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée* ».

Le contenu de cette motivation n'est pas précisé par les textes.

C'est la jurisprudence qui l'a déterminé.

La motivation doit permettre de comprendre les raisons justifiant le sens de l'avis émis. Elle doit être adaptée en fonction de l'importance du projet et des réactions qu'il a suscitées. Elle doit toujours, même lorsque le projet n'a appelé aucune observation négative, être fondée sur une opinion personnelle du CE.

La jurisprudence précise de manière générale que « *le commissaire enquêteur doit indiquer au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de ses conclusions au regard des objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la réglementation applicable* » CE, 20 mars 1985, n° 47682, Commune de Morigny-Champigny ou CAA Nantes, n° 16NT01501 Commune de Saint-Gildas-De-Rhuys, 9 janvier 2017.

Pour répondre aux exigences d'une motivation suffisante :

a. L'avis doit être personnel et motivé.

Il ne peut être reproché au commissaire enquêteur d'avoir fait siennes des observations produites par le bénéficiaire de l'opération dès lors qu'il est établi qu'il a formulé un avis personnel et circonstancié. Conseil d'Etat, 18 juin 2003, n° 224761, Association foncière urbaine des terrains ensablés du Cap-Ferret. « *la circonstance que, dans ses conclusions, le commissaire enquêteur se soit approprié certaines observations produites par le bénéficiaire de l'expropriation n'est pas de nature à entacher son avis d'un défaut de motivation ou d'un manquement à son obligation d'impartialité, dès lors qu'il ressort du dossier qu'il a formulé un avis personnel et circonstancié ;* ».

En revanche le commissaire enquêteur, qui n'a pas répondu de manière circonstanciée ni pris personnellement position, ne répond pas à l'exigence de motivation :

CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n° 08BX02400

« *dans son rapport le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations, ...; il s'est borné à en dresser une liste et à renvoyer à l'étude d'impact du dossier et aux réponses fournies par la société pétitionnaire et l'administration, sans répondre de manière circonstanciée ni prendre personnellement position ; ses conclusions sont entachées d'erreurs ...traduisant une méconnaissance du projet ; que dans ses conclusions, ..., le commissaire enquêteur s'est borné à énoncer des considérations générales ; qu'une telle motivation, qui n'indique pas avec une précision suffisante les raisons qui l'ont conduit à écarter les observations et à donner un avis favorable à l'opération, ne répond pas aux exigences de la motivation ...».*

➤ Il doit prendre personnellement parti, même en l'absence d'observation du public ou d'opposition au projet

Conseil d'Etat, 4 février 1994, n° 104916 COSTES :

« *... le commissaire enquêteur ..., s'est borné à indiquer qu'il donnait un avis favorable en notant qu'il n'avait aucun commentaire à présenter en raison de ce qu'aucune observation n'avait été consignée sur le registre déposé à la mairie de Foix ; qu'une telle motivation ne répond pas aux exigences sus-rappelées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation ; qu'ainsi le commissaire enquêteur ayant insuffisamment motivé son avis, l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux de ..., pris au vu de cet avis doit être annulé ;* »

TA Montpellier, 12 février 1992, Mme Ricard c/ Commune Saint Paul de Fenouillet, Req. n° 8616736).

Le Commissaire enquêteur est tenu de présenter son propre avis quant à l'intérêt de l'opération envisagée. Il doit « examiner au fond » les modifications du POS mises à enquête, donner son appréciation en opportunité » sur celles-ci et ne peut se contenter de justifier des conclusions favorables par « l'absence de critique du public propre à les remettre en cause ».

CAA Nantes, 29 juin 2001, Raffaud : insuffisance de la motivation de l'avis favorable à la modification d'un POS du CE qui s'est borné à faire valoir que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune observation et qu'en conséquence, il n'a pas de remarque particulière

- Il doit donner son avis sur tous les points soumis à enquête

Dans le cadre d'une enquête publique diligentée en vue de la déclaration d'utilité publique portant sur la création de périmètres de protection d'un captage, de l'acquisition des terrains nécessaires à la constitution du périmètre de protection immédiat et des servitudes concernant les périmètres de protection rapprochée et éloignée, une observation consignée au registre avait été émise pour contester l'inclusion d'une ferme dans le périmètre de protection rapprochée du captage de la commune ; le commissaire enquêteur avait expressément refusé de répondre à cette observation en estimant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les limites du périmètre de protection ; cependant la juridiction relève qu'eu égard à l'objet de la déclaration d'utilité publique, la délimitation du périmètre de protection rapprochée constituait en l'espèce l'un des points sur lesquels le commissaire enquêteur devait nécessairement exprimer son avis ; CAA Nancy, 17 novembre 2005, n° 01NC00722, SCEA Freyermuth Frères.

CAA Marseille, 1^{er} juillet 1999, n° 96MA02781, SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE CANNOISE POUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT (SEMCAD) : *« le règlement du projet du plan de la zone d'aménagement concertée du "Palm Beach", à CANNES, prévoit une zone ZUB, ayant vocation d'accueillir des structures hôtelières et d'activités de loisirs, et définit pour cette zone des règles, notamment architecturales et de hauteur ; que, cependant, s'agissant de cette zone, le commissaire-enquêteur a estimé que : "Cette question de hauteur, qui intéresse essentiellement la construction du "Palm Beach", sort du cadre de l'enquête qui nous a été confiée." ; que ce faisant, et alors que la question lui avait été soumise par divers intervenants, il a méconnu l'étendue de sa mission et n'a pas motivé son avis sur ce point ; que, l'irrégularité du rapport du commissaire-enquêteur entache d'illégalité l'ensemble de la procédure »*

➤ **-Il ne peut se contenter de rappeler la nature du projet :**

CAA Lyon, 25 mars 2008, SAS Papeterie de Voiron, n° 06LY01688 :

« qu'en se bornant ainsi à rappeler la nature du projet le commissaire enquêteur ne peut être regardé comme ayant donné son avis personnel, au regard des objectifs de protection de l'environnement, quant aux raisons qui motivent ses conclusions favorables au projet ; »

➤ **il ne peut se borner à faire état de l'intérêt collectif "évident" que présente le projet, même si aucune opposition ne s'est manifestée au cours de l'enquête** CAA Lyon, 25 juin 2002, n° 00LY01047, SYNDICAT INTERCOMMUNAL A VOCATION MULTIPLE DES SERVICES DU CANTON DE SAINT PERAY

➤ **il ne peut se borner à faire état de considérations générales sur les bénéfiques des énergies renouvelables, sans analyse des nombreuses observations défavorables au projet d'implantation d'éolienne** CAA Nantes 12 juin 2015 n° 13NT02984. SOCIETE VSB Energies Nouvelles

➤ **Il ne peut se contenter de rassembler les observations faites au cours de l'enquête**

CAA Bordeaux, 10 juin 2010, Luçay le libre, n°08BX02400 :

«...le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations, ... ; qu'il s'est borné à en dresser une liste et à renvoyer à l'étude d'impact du dossier et aux réponses fournies par la société pétitionnaire et l'administration pendant l'enquête, sans répondre de manière circonstanciée ni prendre personnellement position ; que dans ses conclusions, ..., le commissaire enquêteur s'est borné à énoncer que le site de la champagne berrichonne s'adaptait parfaitement à la présence d'éoliennes, que les maires avaient émis un avis favorable, que la taxe professionnelles perçue par une petite commune comme Luçay le Libre ne sera pas négligeable et que les précautions sécuritaires avaient été prises en compte ainsi

que les impacts sur la faune, la flore et l'environnement naturel et humain ; qu'une telle motivation, qui n'indique pas avec une précision suffisante les raisons qui l'ont conduit à écarter les observations et à donner un avis favorable à l'opération, ne répond pas aux exigences de motivation ».

➤ **il ne peut pas se borner à entériner les préoccupations de l'administration :**

TA Lyon, 14 mai 1990, Mme Durand-Terrasson,

« Un commissaire-enquêteur qui, dans ses conclusions, se borne à entériner les préoccupations administratives d'élus communaux quant à la maîtrise du sol, sans prendre parti sur le contenu du plan d'occupation des sols soumis à enquête publique, ne respecte pas les dispositions de l'article R.123-11 du code de l'urbanisme en ne formulant ainsi pas de conclusions personnelles motivées. » (Annulation du plan pour vice de procédure).

➤ **il ne peut pas se borner à entériner les opinions dominantes recueillies :**

CAA Douai, 22 juillet 2003, Société E.T.C. n° 00DA00381.

« le commissaire-enquêteur qui n'avait pas à se conformer à l'opinion manifestée par les personnes ayant participé à l'enquête, fussent-elles majoritaires a, comme il y était tenu, exprimé son avis personnel... ».

b. L'avis doit refléter une analyse sérieuse du dossier et des observations :

L'avis doit s'appuyer sur un examen précis et détaillé du dossier et une juste mesure dans la prise en compte des observations. Le commissaire enquêteur doit analyser toutes les observations sans être tenu de répondre à toutes. Il doit prendre position sur les objections au projet les plus significatives. Plus le projet soulève d'objections, plus les exigences relatives à la motivation de l'avis apparaissent caractérisées.

➤ **Il doit faire un examen précis et détaillé du dossier**

Le commissaire enquêteur doit établir que son avis se fonde sur une appréciation précise et détaillée des circonstances particulières de l'espèce.

La motivation de l'avis doit révéler une connaissance précise et détaillée du dossier. (TA Rouen 4 septembre 1987, M. André Eutrope c/ ministre de l'Industrie, des P et T et du Tourisme, Req. n°9056).

La formulation d'un avis favorable dépourvue de toute remarque particulière, fondée sur des considérations générales ou sur la seule référence aux « déclarations écrites des personnes directement intéressées par le projet », ne « témoigne pas d'un examen sérieux du dossier. » (TA Poitiers, 3 juillet 1985, Association des amis de l'île de Ré et autres, RJE 1985 n°4 p. 497 ; Lebon 1985 p. 429).

➤ **Un examen des observations sans être tenu de répondre à toutes**

L'ensemble des observations recueillies doivent être analysées.

CAA Bordeaux, 8 septembre 2008, EARL Groussin n° 06BX01509 :

« ... son rapport comporte une analyse approfondie des arguments des personnes et associations défavorables au projet et reprend notamment l'analyse des critiques de l'association Indre et Nature formulées dans un courrier du 25 mars 2002, quand bien même tous les détails de ces critiques n'y sont pas rappelés ; que le commissaire-enquêteur a donc bien, dans son rapport, examiné l'ensemble des observations recueillies ; ... ».

Il n'est pas nécessaire de répondre à chacune des observations présentées, ni à tous les arguments d'une contreproposition. CAA Versailles, 17 juillet 2008, ASSOCIATION DE DEFENSE DE LA QUALITE DE VIE DU QUARTIER DES CAPUCINES A POISSY- n° 06VE00236 :

« le commissaire enquêteur a examiné l'ensemble des observations formulées au cours de l'enquête, en les regroupant par thèmes, et a répondu aux préoccupations qui avaient été exprimées ... ; que si l'association requérante fait valoir qu'il n'a pas apporté de réponse à plusieurs critiques qu'elle avait émises dans le mémoire qu'elle lui a adressé, cette circonstance, alors que le rapport du commissaire enquêteur n'a pas à répondre de manière détaillée à l'ensemble des observations formulées au cours de l'enquête, n'est pas de nature à vicier la procédure suivie ; .. »

Conseil d'Etat, 6 juin 2001, ASSOCIATION DE DEFENSE DES RIVERAINS DES QUARTIERS PAVILLONNAIRES DE BOBIGNY n° 209719 :

« il ressort des pièces du dossier que la commission d'enquête a examiné l'ensemble des observations, notamment celles de l'association requérante dont la contreproposition en faveur d'un tracé différent n'a pas été dénaturée que le président de la commission d'enquête n'était pas tenu de répondre à chacun des arguments présentés et qu'il a fait état de la contre-proposition au projet retenu que défend l'association... ».

➤ **Il est nécessaire de répondre aux objections les plus significatives ainsi qu'à celles d'ordre général.**

✓ **-Sur les objections les plus significatives :**

TA de Poitiers M. René DUTOIS 3 juillet 2008 n° 0602389 *« que les dispositions précitées de l'article R. 123-22 du code de l'environnement n'imposent pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations qu'il peut être amené à recueillir au cours de l'enquête publique, mais lui font obligation de motiver ses conclusions en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent cet avis et **en prenant notamment position sur celles de ces objections qui sont les plus significatives** ; qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur a satisfait aux obligations de l'article R. 123-22, le fait qu'il n'ait pas répondu à 3 observations de M. DUTOIS relatives à la régularité de la procédure n'étant pas de nature à affecter la validité de ses conclusions ».*

✓ **-Sur les observations d'ordre général :**

CAA Lyon, 27 avril 2004, COMMUNE DES VANS n° 03LY01009 : *« ... qu'il appartient au commissaire-enquêteur, qui est tenu à une obligation d'impartialité, de recueillir et d'examiner toutes les observations qui ont été formulées ; que si, à raison notamment de leur nombre, il n'est pas tenu de répondre à toutes, il ne peut écarter délibérément certaines du champ de son analyse au seul motif qu'il estime que soit leur objet, soit leurs auteurs, les priverait de toute légitimité ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur, qui a analysé l'ensemble des observations présentées par des particuliers, a refusé de le faire en ce qui concerne les deux seules observations d'ordre général qui avaient été présentées par deux associations, estimant d'une part que l'une de ces associations n'avait pas à intervenir dans le débat et d'autre part, au prix d'ailleurs d'une présentation caricaturale de ces observations, qu'il n'avait pas à se prononcer sur les questions qu'elles soulevaient, et qui pourtant n'étaient pas inopérantes »*

La CAA a jugé que l'avis du commissaire-enquêteur était empreint de partialité et entachait d'illégalité la procédure d'élaboration des POS litigieux.

Plus le projet soulève d'objections, plus les exigences relatives à la motivation de l'avis apparaissent caractérisées.

Conseil d'Etat, 20 mars 1985, Commune de Morigny-Champigny : *« En se bornant à indiquer qu'il donnait un avis favorable, "tenant compte des documents matériels en sa possession et des observations recueillies pendant le déroulement de l'enquête", alors qu'il était saisi d'une pétition signée par plus d'une centaine de personnes représentant une large majorité des habitants des pavillons déjà construits dans la zone et développant de manière détaillée les motifs de leur hostilité au projet, le commissaire-enquêteur a insuffisamment motivé son avis. »*

c. La motivation doit indiquer les raisons qui déterminent le sens de l'avis

Le commissaire enquêteur doit faire apparaître les raisons qui déterminent le sens de son avis, au moins de manière sommaire. Il doit se prononcer sur les avantages et les inconvénients de l'opération et effectuer une synthèse donnant son avis personnel.

➤ **Exposer les motifs de manière sommaire au moins**

-Le commissaire enquêteur est tenu d'indiquer, au moins sommairement, les motifs de ses conclusions pour éclairer le sens de l'avis.

Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, Peytral, n°122059 :

« Considérant que si cette règle de motivation [R. 11-14-14 code de l'expropriation] n'impose pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, mais ne l'oblige qu'à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ».

➤ **Se prononcer sur les avantages et les inconvénients de l'opération**

C'est faire ici une application de la théorie du bilan, en mettant en balance les avantages que procure le projet au regard des inconvénients qu'il implique, notamment d'ordre économique, social, financier et environnemental. Cette appréciation personnelle est vérifiée par le juge. Elle conditionne la motivation quand bien même les observations du public auraient été prises en compte et de manière plus sensible encore lorsque le projet a suscité des objections.

La théorie du bilan a été dégagée par le Conseil d'Etat dans une décision du , n° 343070 Commune de Levallois-Perret.

« Il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. La CAA Nantes, 9 janvier 2017, n°16NT01501, commune de Saint-Gildas-de-Rhuysa a rappelé l'obligation pour le commissaire enquêteur d'apprécier les avantages et inconvénients du plan local d'urbanisme et à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;

De même la CAA Douai, 14 octobre 2010, n° 09DA00601 :

« La règle de motivation, prévue à l'article R. 11-10 précité du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, **oblige le commissaire enquêteur à apprécier les avantages et les inconvénients de l'opération et à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis** ; Considérant que, si le commissaire enquêteur a pris en compte les observations des personnes ayant émis des remarques lors de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et y a répondu, **il a émis un avis favorable au projet uniquement appuyé par le fait que la santé publique est prioritaire et qu'il est indispensable que les servitudes prévues deviennent effectives dans les plus brefs délais ; qu'ainsi, en ne se prononçant pas sur les avantages et les inconvénients du projet, il n'a pas suffisamment motivé son avis au regard des exigences de l'article R. 11-10 précité du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;** »

CAA Lyon, COMMUNE DE LIMONEST 17 novembre 2009- n° 08LY01669 :

« A aucun moment, le commissaire enquêteur ne s'est livré à une appréciation des avantages et inconvénients du projet litigieux ..., alors pourtant que plusieurs observations circonstanciées opposées à ce projet ont été présentées... ; que, ce faisant, le commissaire enquêteur n'a pas suffisamment motivé son avis et n'a pas satisfait aux dispositions précitées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

II Les conséquences des irrégularités entachant le rapport ou ses conclusions :

Le rapport et les conclusions rendus par le commissaire enquêteur ne constituent pas des décisions administratives unilatérales et ne sont donc pas susceptibles d'être déférés directement devant le juge de l'excès de pouvoir. (Conseil d'Etat, 20 Décembre 1995, Renard, n°129881) « *Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur, favorables ou défavorables, formulés dans le cadre d'une procédure consultative ne constituent pas, alors même qu'ils doivent être motivés et rendus publics, une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir* ».

En revanche, entrant dans la procédure d'élaboration de la décision finale toute irrégularité dans le rapport ou les conclusions du commissaire enquêteur pourra être sanctionnée par le juge et conduire à l'annulation de cette décision.

A Régularisation des conclusions du CE :

Les conséquences d'une insuffisance de motivation de l'avis du commissaire enquêteur pouvant conduire à l'annulation de la décision prise sur la base de l'avis et à la reprise complète de la procédure, les auteurs du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ont instauré un système qui consiste à permettre au président du tribunal administratif soit à l'initiative de l'autorité organisatrice de l'enquête soit de sa propre initiative de demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation. Il dispose pour adresser une telle demande d'un délai de 15 jours à compter soit de la réception du rapport s'il en prend lui-même l'initiative soit de la date à laquelle la collectivité le saisit. Le commissaire enquêteur dispose lui-même d'un délai de un mois pour modifier son rapport. (art R. 123-20 du code de l'environnement).

B Application par le juge de la jurisprudence Danthony :

Le juge doit s'interroger sur les incidences du vice de procédure allégué et ne prononcera l'annulation de la décision que si l'irrégularité a eu pour effet de priver les intéressés d'une garantie ou a exercé une influence sur le sens de la décision prise C'est l'application traditionnelle de la Jurisprudence Danthony du 23 décembre 2011 :

Considérant que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que des inexactitudes, omissions ou insuffisances ne sont susceptibles de vicier la procédure que si elles ont nui à une information complète de la population, ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

Cette jurisprudence s'est rapidement appliquée au droit des enquêtes publiques.

Si la CAA de Bordeaux, dans un arrêt du 10 juillet 2014, SNC Eurovia management, n°12BX02495, a jugé que la motivation suffisante de l'avis constituait en l'espèce une garantie au sens de la jurisprudence Danthony et a confirmé que l'insuffisante motivation de l'avis entraînait l'annulation de la procédure, la CAA de Paris dans un arrêt du 13 juin 2013 n° 12PA05113, 12PA05114, 12PA05131, 12PA05132 commune de Pommeuse a estimé à l'inverse que les lacunes relevées dans la motivation de l'avis du CE (notamment le commissaire enquêteur « n'avait apporté aucune précision sur les avantages et inconvénients qu'il évoquait et ne s'était pas prononcé sur les partis d'urbanisme retenus) ne pouvaient être regardées comme ayant été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou comme ayant privé les intéressés d'une garantie.

C. La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ?

Le TA de Lyon par un jugement du 30 juin 1999 commune de Péron a estimé que le fait pour un CE de ne pas motiver son avis favorable était constitutif d'une faute en lien avec l'annulation de la délibération approuvant le projet soumis à enquête et que cette faute était de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

La CAA de Lyon par un arrêt du 31 mai 2011 MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER c/commune de Péron n°09LY02412 a infirmé cette solution en estimant que, *si la mission du commissaire enquêteur contribue à la tenue d'un débat public sur le projet communal, qu'il peut le cas échéant être amené à prendre en compte des intérêts autres que ceux de la commune, il n'est pas investi par les textes législatifs ou réglementaires d'une mission de garant d'une bonne utilisation des sols et de la protection de l'environnement pour le compte de l'Etat et ne peut ainsi être qualifié de collaborateur occasionnel du « service étatique de l'environnement, de l'écologie et du développement durable » ; qu'ainsi la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée au motif qu'il détermine*

et garantit les conditions d'exercice de la mission des commissaires enquêteurs ; que dans ces conditions, contrairement à ce qu'à jugé le Tribunal administratif, les fautes commises par le commissaire enquêteur au cours de l'enquête ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat ;

III Les conséquences d'un avis défavorable (art L. 123-16)

Est considéré comme défavorable un avis présenté comme tel ou un avis favorable assorti de réserves lorsque celles-ci n'ont pas été levées par le responsable du projet.

Deux conséquences sont attachées à des conclusions défavorables :

➤ **Possibilité de saisir plus facilement le juge des référés en raison de l'absence de condition d'urgence en cas de référé suspension**

Article L. 123-16 du code de l'environnement reproduit à l'article L. 554-12 du code de justice administrative.

Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Le juge des référés a toutefois la possibilité de ne pas prononcer la suspension alors même que les conditions posées par l'article L. 554-12 sont satisfaites si la suspension de l'exécution de cette décision porte à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité CE, 16 avril 2012, n°355792 355867, commune de Conflans-Sainte-Honorine.

➤ **obligation de procéder à une nouvelle délibération motivée en cas de projet d'une collectivité locale**

Article L. 123-16 du code de l'environnement : «...*Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.* »

Selon l'article R. 112-23 du code de l'expropriation pour utilité publique: « *Dans le cas prévu à l'article R. 112-22, (opérations dont l'exécution est projetée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune) si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont défavorables à la déclaration d'utilité publique de l'opération envisagée, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet. Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé [tacitement] à l'opération.* ».

Selon l'article R 134-30 du code des relations entre le public et l'administration :

Dans le cas prévu à l'article R. 134-29 (une seule commune concernée), si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont défavorables à l'opération projetée, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet. Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé à l'opération projetée.

Dans les autres cas, la règle de principe est que l'avis formulé par le commissaire enquêteur, qu'il soit favorable ou non à l'opération, ne lie pas l'autorité compétente pour prendre la décision à l'issue de l'enquête.

*