

I - Quelques éléments récents de jurisprudence sur la régularité et l'organisation et du déroulement de l'enquête

Art. L. 123-3 à 123-12 et L. 123-14 C. Env. : l'ouverture et le déroulement de l'enquête

Art. L. 123-13 et L. 123-15 C. Env. : le rôle du commissaire enquêteur

Art. L. 123-13

I. - Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. Il ou elle permet au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Les observations et propositions transmises par voie électronique sont accessibles sur un site internet désigné par voie réglementaire.

II. - Pendant l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique à la demande de ce dernier. Il peut en outre :

- recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ;
- visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants ;
- entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ;
- organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.

A la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. Le coût de cette expertise complémentaire est à la charge du responsable du projet.

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. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet.

Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier.

Si, à l'expiration du délai prévu au premier alinéa, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif ou au conseiller qu'il délègue de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête et de lui substituer un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête ; celui-ci doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un maximum de trente jours à partir de sa nomination.

Le nouveau commissaire enquêteur ou la nouvelle commission d'enquête peut faire usage des prérogatives prévues par l'article L. 123-13.

L'autorité compétente pour prendre la décision peut organiser, en présence du maître d'ouvrage, une réunion publique afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Elle est organisée dans un délai de deux mois après la clôture de l'enquête. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont informés de la tenue d'une telle réunion.

Art. R. 123-19

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête l'exemplaire du dossier de l'enquête déposé au siège de l'enquête, accompagné du ou des registres et pièces annexées, avec le rapport et les conclusions motivées. Il transmet simultanément une copie du rapport et des conclusions motivées au président du tribunal administratif.

Si, dans un délai de trente jours à compter de la date de clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni présenté à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, conformément à la faculté qui lui est octroyée à l'article L. 123-15, une demande motivée de report de ce délai, il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 123-15.

A – L’ouverture, le dossier et le déroulement de l’enquête : un regard pragmatique du juge

En principe, ces points ne relèvent pas de la responsabilité directe du commissaire enquêteur, sauf pour ce qu’il décide en termes d’organisation de l’enquête, mais le rapport devant décrire et juger de la qualité des modalités de l’enquête, et le commissaire enquêteur pouvant faire compléter le dossier, il n’est pas inutile d’éclairer ce point.

En bref, la jurisprudence ne sanctionne que les vices substantiels quant à ses conséquences sur l’information et la participation du public. Cette notion aujourd’hui remplacée par la seule prise en compte des vices ayant eu un effet négatif sur l’information du public ou sur les résultats de l’enquête publique, mais l’idée est la même : plus que le détail des formalités, le juge vérifie qu’une enquête sincère et ouverte s’est tenue à qui tous ont pu participer.

Les conditions d’affichage, de publicité, d’ouverture et de déroulement de l’enquête

« Il ressort des pièces du dossier que les demandes présentées par la société Omya en vue d’être autorisée à ouvrir une carrière et à mettre en service une unité de broyage-concassage-criblage sur le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau, ont fait l’objet d’une enquête publique conjointe, qui s’est déroulée du 20 novembre 1990 au 4 janvier 1991 ; que les avis d’enquête ont été publiés dans des journaux locaux et affichés en mairie, dans les délais et conditions prescrits par l’article 6 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, modifié, et par l’article 17 du décret n° 79-1108 du 20 décembre 1979, modifié ; que l’enquête a été précédée d’un important effort d’information des élus locaux et de la population par le moyen de réunions avec les conseils municipaux, de réunions ouvertes au public, de communiqués de presse et de brochures diffusées à plusieurs milliers d’exemplaires ; qu’aux dires mêmes des associations qui contestent le projet, la population a répondu "massivement" à l’enquête publique au cours de laquelle, dans les communes concernées, plus de 4 000 personnes ont fait connaître leur avis ; que, par suite, le fait que les formalités d’affichage sur les voies d’accès au chantier de la carrière et au voisinage de l’installation envisagée, prescrites, elles aussi, par les articles précités des décrets des 21 septembre 1977 et le 20 décembre 1979, modifiés, n’ont pas été effectuées, ne peut être regardé comme ayant constitué, dans les circonstances de l’espèce, un vice de forme substantiel de nature à entacher d’irrégularité l’ensemble de la procédure »

CE 18 décembre 1996 SA Omya n° 156270

« S’il appartient à l’autorité administrative de procéder à la publicité de l’ouverture de l’enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions de l’article R. 11-4 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique, la méconnaissance de ces dispositions n’est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l’illégalité de la décision prise à l’issue de l’enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l’information de l’ensemble des personnes intéressées par l’opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l’enquête et, par suite, sur la décision de l’autorité administrative ».

CE, 3 juin 2013, Commune de Noisy-Le-Grand, n° 345174

« S’il appartient à l’autorité administrative de procéder à l’ouverture de l’enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions

du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

En l'espèce, l'absence de mention de l'étude d'impact dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et l'avis au public ne justifie pas, à elle seule, l'annulation de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique ».

CE, 27 février 2015, Ministre de l'intérieur et Communauté urbaine de Lyon, n° 382502

« En dépit du nombre limité de lieux d'enquête au regard de l'objet du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, les modalités d'organisation de l'enquête publique, en vertu desquelles le dossier était consultable sur un site Internet dédié dont l'existence avait été mentionnée dans les journaux nationaux et locaux qui annonçaient l'enquête, ont permis à l'ensemble des personnes et des groupements intéressés de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les impacts et d'émettre leurs observations. La mise à disposition du public a ainsi été suffisante ».

CE, 23 octobre 2015, Commune de Maisons-Laffitte et autres, n° 375814

Le contenu du dossier

« L'obligation faite par les dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation à l'autorité qui poursuit la déclaration d'utilité publique de travaux ou d'ouvrages de faire figurer au dossier soumis à l'enquête publique une appréciation sommaire des dépenses a pour but de permettre à tous les intéressés de s'assurer que ces travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique. En l'espèce, l'estimation du coût total des travaux objets de la déclaration d'utilité publique portée à la connaissance du public dans le dossier de l'enquête publique avait été effectuée près de six ans auparavant, préalablement à la première déclaration d'utilité publique de ces travaux, annulée ensuite par le juge administratif. En estimant, eu égard à ce délai de six ans que, faute pour l'administration d'avoir indiqué quelle était l'évolution du coût prévisible de l'opération au cours de ces six années et d'avoir mentionné le montant effectif, aux conditions économiques applicables à la date de la nouvelle enquête, des travaux déjà réalisés ou, le cas échéant, d'avoir justifié que l'estimation initiale demeurerait pertinente, le dossier ne permettait pas de connaître le coût total de l'opération tel qu'il pouvait être raisonnablement estimé à la date de l'enquête publique et en jugeant que, pour ce motif, la déclaration d'utilité publique était intervenue à la suite d'une procédure irrégulière, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ».

CE, 3 novembre 2004, Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer c/ Comité de défense des coteaux de Moirans, n° 260398

« Les développements relatifs aux conditions de financement du projet de lignes à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse et entre Bordeaux et Dax, qui figurent dans l'évaluation économique et sociale du dossier d'enquête publique, comportent des commentaires assez généraux sur les moyens et modalités de financement envisageables et les partenaires devant participer au financement du projet. Il est indiqué que la ventilation précise des financements doit être définie au cours de négociations ultérieures et que le montant définitif de la participation financière des collectivités territoriales reste encore incertain. Le dossier d'enquête ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet. Toutefois, la répartition des financements, telle qu'envisagée à la date de l'enquête publique, avait été indiquée par le "protocole d'intention pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique" intervenu fin 2008 entre l'Etat, Réseau ferré de France et un grand nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale. Ce protocole est mentionné dans l'avis de l'Autorité environnementale ainsi que dans la contre-expertise de l'évaluation socio-économique du Commissaire général de l'investissement, lesquels figurent au dossier d'enquête. Dans ces conditions, l'insuffisance dont se trouve entachée l'évaluation économique et sociale n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et n'a pas été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ».

CE, 11 avril 2018, Fédération Sepanso Aquitaine et autres, n° 401753

« Le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges se borne, dans son analyse des conditions de financement du projet, à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer. Il ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet. Eu égard notamment au coût de construction, évalué à 1,6 milliard d'euros en valeur actualisée 2011, l'insuffisance dont se trouve ainsi entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Irrégularité du décret déclarant l'opération d'utilité publique ».

CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres, n° 387475

« Il appartient à une commune souhaitant modifier son projet de plan local d'urbanisme avant l'ouverture de l'enquête publique, notamment pour tenir compte de l'avis rendu par une personne publique associée à son élaboration, de consulter à nouveau l'ensemble des personnes publiques associées, afin que le dossier soumis à l'enquête publique comporte des avis correspondant au projet modifié.

Toutefois, l'omission de cette nouvelle consultation n'est de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information du public ou si elle a été de nature à exercer une influence sur cette décision ».

CE, 26 février 2014, Société Gestion Camping Caravaning et M. Blanc, n° 351202

B – Les attentes du juge (mais pas uniquement...) vis-à-vis du commissaire enquêteur

L'impartialité

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le président de la commission d'enquête, laquelle n'avait pas à examiner les questions portant sur les modalités d'exécution des travaux et notamment sur le délai de construction d'un tunnel, a justifié l'avis favorable donné sur le projet, en exposant les raisons de son choix ; que si le président de la commission a seulement mentionné dans son rapport les positions prises par les élus locaux et n'a cité que quelques-unes des lettres adressées à la commission, et s'il a critiqué en termes parfois vifs la position des opposants au projet, ces éléments ne sont pas de nature, à eux seuls, à faire regarder ce rapport comme dénué d'objectivité ; »

CE, 25 avril 2007, Commune de Beauregard-de-Terrasson, n° 283016

« qu'il appartient au commissaire enquêteur, après avoir, dans son rapport, relaté le déroulement de l'enquête et examiné les observations recueillies, de donner, dans ses conclusions, son avis personnel et motivé sur la demande d'autorisation ; qu'au regard du devoir d'impartialité qui s'impose au commissaire enquêteur, ses conclusions ne sauraient être dictées par un intérêt personnel, ni par un parti pris initial ;

la cour a relevé que les conclusions du commissaire enquêteur ne répondaient pas de façon suffisamment détaillée au courrier dont l'avait saisi l'association pour la protection de l'environnement et la sauvegarde du patrimoine de Ménéac, qu'il prenait en compte les engagements de l'exploitant sans même les analyser et qu'il avait fait état dans ses conclusions que les Ménéacais « de souche » étaient favorables au projet alors que les opposants provenaient de l'extérieur, et qu'il était « appréciable de constater qu'une catégorie des habitants est pour le maintien de l'activité de la carrière sur la commune » ; qu'en se fondant sur ces éléments, aussi regrettable et maladroite que soit l'emploi de certains termes, pour retenir un parti pris du commissaire enquêteur constitutif d'un manquement à l'obligation d'impartialité qui s'imposait à lui, alors même qu'il était tenu de faire état de ses conclusions motivées, la cour a dénaturé les pièces du dossier qui lui étaient soumises ; »

CE, 11 mai 2016, société les Carrières de Saint-Lubin, n° 387908

« En premier lieu, après avoir relevé que le commissaire enquêteur désigné pour donner son avis sur le projet litigieux s'était exprimé dans le journal Nice-Matin du 21 septembre 2013, au lendemain de l'ouverture de l'enquête publique, et avait répondu à la question de savoir si le projet lui paraissait viable qu'il ne voyait pas d'anomalie à l'utilité publique du prolongement et que, sauf à découvrir « une énormité », il pensait que le projet « irait à son terme », la cour administrative d'appel, dont la décision est suffisamment motivée sur ce point, a pu, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation et sans commettre d'erreur de droit, juger que de tels propos devaient être regardés comme révélant un parti pris initial favorable au projet et estimer que ce parti pris avait entaché la procédure d'un vice ayant privé le public d'une garantie, alors même que les conclusions que le commissaire-enquêteur a rendues au terme de l'enquête publique étaient complètes et motivées ».

CE, 28 juin 2021, département des Alpes-Maritimes, n° 434150

L'animation « fidèle » de l'enquête

« par arrêté du 6 juillet 2006, le préfet de la Loire-Atlantique a prescrit l'ouverture des enquêtes publiques préalables conjointes portant sur l'utilité publique du projet litigieux et sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de La Chapelle-sur-Erdre ; que cet arrêté précise que les enquêtes publiques préalables se dérouleront entre le 2 septembre et le 3 octobre 2005 ; que, par courrier du 26 septembre 2005 adressé au préfet, le commissaire-enquêteur, faisant application des pouvoirs qui lui sont attribués par les dispositions des articles L. 123-9 du code de l'environnement et R. 11-14-12 et R. 11-14-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, après avoir souligné une participation très importante du public à l'enquête “à tel point que certaines personnes renoncent au bout d'une heure d'attente” à le rencontrer ainsi que “les nombreuses interrogations du public sur les éléments qui ont orienté la municipalité sur le choix du site de La Côte”, indique son intention d'organiser, sous sa présidence, une réunion publique sur le projet en cause et demande, en conséquence, à l'autorité préfectorale “de prévoir le prolongement de cette enquête pendant une durée de deux semaines repoussant la clôture du lundi 3 octobre à 17h30 au lundi 17 octobre même heure” ; que ces éléments de fait ne sont pas contredits par le ministre ; que de même, il n'est pas contesté que la prolongation, pour une période de quinze jours, de la durée des enquêtes publiques conjointes a été annoncée, le 26 septembre 2005 par le maire de La Chapelle-sur-Erdre qui a, également, indiqué la tenue, le 14 octobre 2005, d'une réunion publique ; que la prolongation de la durée des enquêtes a été portée à la connaissance du public, le 28 septembre 2005, par voie de publication dans le journal Ouest-France ; que, toutefois, en raison du refus du préfet de faire droit à la demande d'organisation d'une réunion publique, le déroulement des enquêtes publiques s'est achevé le 3 octobre 2005 et le public n'en a été informé que le jour même ; que les enquêtes publiques se sont ainsi déroulées dans des conditions de nature à priver le public des garanties prévues par les dispositions précitées ; »

CAA Nantes, 13 octobre 2009, assoc. Chapelaine des amis du Gesvres, n° 08NT02826

« la circonstance que les permanences tenues par le commissaire-enquêteur dans certaines communes n'auraient duré que quelques heures n'est pas de nature à entacher d'irrégularité l'enquête publique ; qu'il en est de même de la circonstance que le commissaire-enquêteur n'a pas fait usage de la faculté qui lui est accordée par les textes réglementaires de se faire communiquer des pièces complémentaires à celles jointes au dossier d'enquête publique »

CE, 22 octobre 2003, M. Tanis, n° 251469

« Considérant qu'il ressort des conclusions motivées du rapport de la commission d'enquête publique que les commissaires-enquêteurs ont notamment participé à deux journées de présentation du projet organisées par RFF, ainsi qu'à deux journées de visite d'ensemble, ont tenu 125 permanences dans les mairies des différentes communes concernées, organisé et présidé quatre réunions publiques d'information ayant rassemblé plus de 1 200 personnes ; qu'ils ont analysé les

observations écrites dans les registres, présenté une synthèse des observations à RFF, examiné les mémoires en réponse de RFF et, enfin, rédigé le rapport et les conclusions motivées relatifs à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, ils ont fait preuve, au service de leur mission, d'une disponibilité appropriée à l'opération et aux circonstances de l'enquête ; »

CE, 9 novembre 2015, France nature environnement, n° 375322

« En quatrième lieu, si, en application du I de l'article L. 123-13 du code de l'environnement dans sa version en vigueur à la date de l'arrêt, « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision* », ces dispositions n'imposent pas que soit prévue une permanence dans chacune des communes situées à proximité du projet litigieux ni que plusieurs permanences soient tenues au siège des communes les plus concernées par ce projet.

Ainsi, si la commission d'enquête, qui a organisé pendant 37 demi-journées des permanences dans 15 communes, n'a pas organisé de permanence dans les communes d'Hillion, de Langueux, de Planguenoual et de Morieux et si une seule permanence a été organisée dans la commune de Saint-Alban, ces circonstances ne sont pas de nature par elles-mêmes à entacher d'irrégularité l'enquête publique et il ne ressort pas des pièces du dossier que les habitants de ces dernières communes auraient été insuffisamment informés ».

CE, 8 avril 2019, M. André, n° 411862

« si l'association requérante critique l'insuffisance de l'affichage de l'avis d'enquête publique préalable au classement et soutient que l'enquête n'a donné lieu qu'à une réunion publique et que le commissaire-enquêteur ne s'est pas présenté pour une visite dont ils avaient convenu, il ne ressort pas des pièces du dossier, compte tenu notamment des cent quarante trois observations recueillies lors de l'enquête, que de telles circonstances, à les supposer même établies, auraient entaché d'irrégularité l'enquête publique »

CE, 25 octobre 2017, ASSOCIATION DE SAUVEGARDE DE L'EGLISE DE CASTELS ET DU CHÂTEAU DE FAGES, n° 396815

L'absence d'obligation de résultat quant à la qualité juridique des réponses

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le commissaire enquêteur a analysé les propositions de Mme Fieujean tendant à ce que le projet d'aménagement de la cour de l'école soit réalisé sur des parcelles appartenant à la commune ; qu'il a ainsi procédé à l'examen, prescrit par les dispositions précitées de l'article R. 11-10, de ces propositions ; que la circonstance que l'avis du commissaire enquêteur serait entaché d'erreur de droit quant à la portée de ces propositions est sans incidence sur la régularité de la procédure suivie »

CE, 13 janvier 2006, commune de Polliat, n° 272129

II – La motivation des conclusions du commissaire enquêteur

Art. R.123-19 du code de l'environnement

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

Art. R. 112-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (enquête d'utilité publique)

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.

Art. R. 131-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (enquête parcellaire)

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête donne son avis sur l'emprise des ouvrages projetés, dans le délai prévu par le même arrêté, et dresse le procès-verbal de l'opération après avoir entendu toutes les personnes susceptibles de l'éclairer. Pour cette audition, le président peut déléguer l'un des membres de la commission.

Art. R. 134-26 du code des relations entre le public et l'administration (pour les enquêtes publiques qui doivent être organisées par l'administration et qui ne relèvent ni du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ni du code de l'environnement)

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 au projet.

Les exigences du juge sont, en résumé, les suivantes :

« La règle de motivation (...) oblige le commissaire enquêteur à apprécier les avantages et inconvénients de l'opération et à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis »
CE, 13 janvier 2006, Commune de Polliat, n° 272129

Que recouvrent ces exigences ?

A – Un document séparé

Cette exigence n'appelle pas de longs commentaires. Elle impose seulement que le commissaire enquêteur rédige la partie « conclusions » de son rapport au sein d'un support distinct du corps du rapport lui-même.

B - Un document exact

Cela paraît l'évidence, mais ne l'est pas forcément dans des projets très complexes et multiformes.

Evidemment, le juge accepte des erreurs minimales ou partielles, des approximations, mais le commissaire enquêteur doit vérifier à ce stade -au moment de la formulation de l'avis- qu'il n'y a pas de doute sur les données essentielles du projet et de l'enquête. Là encore, c'est une question d'autocontrôle de la qualité du rapport et une garantie que l'avis porte sur une vision claire du projet et que le commissaire enquêteur ne s'est pas / n'a pas été abusé sur le contenu du projet.

Si le projet est réellement très complexe, qu'il comporte des incertitudes, qu'il est, en un mot, mal ficelé ou très peu accessible intellectuellement, il convient de le dire pour que l'on sache que l'avis est émis dans des conditions qui limitent la possibilité d'émettre un avis raisonnablement informé.

« le rapport de la commission d'enquête mentionne qu'aucune observation n'a été recueillie à La Rivière-de-Corps, alors qu'il est constant que cinq personnes ont formulé des observations qui ont été inscrites sur le registre déposé à la mairie de cette commune, ou annexées à celui-ci ; qu'il ne ressort pas de son rapport que la commission d'enquête aurait effectivement examiné ces observations ; que, dès lors, l'arrêté en date du 28 juillet 1997 du préfet de l'Aube, déclarant d'utilité publique cette opération, a été pris à la suite d'une procédure irrégulière ; »
CAA Nancy, 4 mars 2004, Debure, n° 98NC00951

« dans son rapport le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations, relatives notamment à l'incidence sur l'environnement du projet, émises par le public sur les registres d'enquête publique ni celles qui lui ont été adressées par (...) ses conclusions sont entachées d'erreurs relatives notamment à la hauteur des éoliennes et à la co-visibilité entre le projet de parc éolien de Luçay le libre et les parcs de Vatan et Liniez tout proches traduisant une méconnaissance du projet (...) ces insuffisances substantielles qui entachent

d'irrégularité la procédure d'enquête publique sont de nature à entraîner l'annulation des permis de construire en litige ; »
CAA Bordeaux, 10 juin 2010, Burrus, n° 08BX02400

C – Un document ayant une cohérence interne

Bien souvent, l'avis motivé rendu par le commissaire enquêteur, parce qu'il est détaché du reste du rapport, sera le seul document qui sera lu par le maître de l'ouvrage, le public, etc.

Il importe donc qu'il se présente comme un « tout », un document formant un ensemble cohérent et non une « conclusion en apesanteur ».

On doit donc y trouver, de manière résumée :

- Les principaux objectifs et contours de l'opération ;
- Un résumé des constats du commissaire enquêteur sur le déroulement de l'enquête et notamment, les principales opinions et observations formulées ;
- Puis l'avis motivé du commissaire enquêteur : l'analyse du commissaire enquêteur sur ce qui s'est dit au cours de l'enquête, et les motifs qui le conduisent à prendre tel ou tel parti, et la conclusion qu'il en tire

Cette démarche de récapitulation est nécessaire :

- d'abord pour le contrôle interne du commissaire enquêteur : cela lui permet, au moment de conclure, de faire un bilan synthétique du projet et des opinions exprimées, avant de se positionner lui-même ;
- ensuite pour les lecteurs, que ce soit le maître de l'ouvrage, le juge, le public : il faut savoir « d'où vient » l'avis favorable ou défavorable et être en mesure de vérifier que cet avis se fonde sur les « bonnes » données : le projet tel qu'il est envisagé dans sa consistance et ses objectifs, les avis des parties prenantes telles qu'elles ont été formulées

D – Un document exhaustif sur les éléments essentiels du dossier

L'avis motivé du commissaire enquêteur doit rappeler de manière succincte mais précise :

- le contenu du projet, l'ensemble de ses enjeux et du résultat qui en est attendu, tels qu'ils ressortent du dossier d'enquête ;
- les principales oppositions ou obstacles, ou mouvements favorables au projet révélé par les observations du public ou les pièces du dossier de l'enquête.

Le commissaire-enquêteur ne doit donc pas omettre un aspect essentiel du projet et des débats de l'enquête.

Le commissaire enquêteur n'est pas, en principe, tenu de répondre dans le corps du rapport à chacune des observations formulées durant l'enquête publique, mais il doit *a minima* analyser lesdites observations, éventuellement en les regroupant en grandes rubriques et en apportant des réponses communes à des problématiques communes.

Par ailleurs, il ne doit pas omettre de répondre aux observations/propositions/critiques essentielles.

En effet, il faut au juge, au public, au maître de l'ouvrage, une certitude raisonnable que l'essentiel du « problème » posé et les principales réponses apportées, qu'elles soient favorables ou pas au projet, ont été prises en compte par le commissaire enquêteur avant de formuler son avis.

« le rapport rend compte des principaux arguments développés contre le projet par ses opposants, notamment par ces deux associations, sans omettre d'élément important et sans dénaturer la portée des arguments et [qu'il] indique également dans quelle proportion les observations reçues émettent un avis favorable, le cas échéant assorti de réserves particulières, ou défavorables au projet. En outre, ce rapport comporte un avis motivé sur le projet, distinct du résumé des observations »
CE, 5 mars 2021, commune de Bonrepos, n° 424323

« cette disposition [art. R. 123-19 du code de l'environnement] oblige le commissaire enquêteur à 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 ;

(...) à la fin de son rapport, qui contrairement à ce qu'il énonce ne contient pas de réserves, le commissaire enquêteur, après avoir analysé les observations du public, a émis un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme qui a fait l'objet de l'enquête publique « sous les réserves émises ci-dessus », sans même se prononcer sur les avis rendus par les personnes associées, et notamment sur celui du syndicat intercommunal qui a suggéré la création de la zone Nx ; qu'il ne peut être regardé comme ayant formulé des conclusions motivées donnant son avis personnel sur le plan local d'urbanisme »

CAA Marseille, 4 juin 2010, sté Finaréal, n° 08MA03259

E – Un document assorti d'une conclusion personnelle motivée

Une fois que l'on a bien pris en compte les exigences précédentes et que le commissaire enquêteur a fait une présentation exhaustive, cohérente et exacte du projet et des résultats de l'enquête, il lui faut prendre parti : « pour ou contre » le projet soumis à l'enquête par le maître de l'ouvrage.

Cela suppose :

- ce que l'on appellerait dans un débat juridique une « discussion », qui est en réalité une discussion « avec lui-même ». Le commissaire enquêteur doit explicitement peser, **au vu des résultats de l'enquête et de sa propre analyse du dossier**, le pour et le contre du projet au vu de l'objectif poursuivi par le maître de l'ouvrage et des principaux

inconvenients et avantages de l'opération **dans son ensemble** et non de tel ou tel aspect particulier (même si on peut, en plus, détacher une partie de l'opération particulièrement importante pour mener une discussion la concernant) :

- bilan coûts-avantages pour l'expropriation ;
 - bilan des avantages et inconvenients pour l'opération et de son incidence sur le territoire, l'environnement et les populations concernées pour les enquêtes du code de l'environnement et de l'urbanisme.
- Une conclusion de cette discussion qui est l'avis favorable ou défavorable au projet **qui découle de la discussion que le commissaire enquêteur vient de mener**.

Le commissaire enquêteur peut formuler (il faut faire attention au vocabulaire) :

- Des propositions, des suggestions, des souhaits, des vœux, mais il ne faut pas les multiplier car cela peut compliquer la motivation (en mêlant ce qui est souhaité ou souhaitable à ce qui est constaté) et la rendre peu compréhensible, ou saper complètement le sens d'un avis favorable ou défavorable ;
- Des réserves ou des conditions qui conditionnent le caractère favorable de l'avis. En ce cas, si les réserves ne sont pas levées par le maître de l'ouvrage, l'avis est réputé défavorable (CE, 28 novembre 1980, Ville de Chamonix)

Sauf cas particuliers (notamment pour des projets appelant un des modifications, multiformes, complexes, contestés surtout sous un angle précis ou butant sur un obstacle qui peut être levé), il ne faut pas abuser de ces possibilités : le commissaire enquêteur rend un service à tous (le maître de l'ouvrage, le public, le juge) en donnant un avis éclairé et tranché sur le projet.

« Le commissaire-enquêteur (...) doit exprimer, dans les conclusions de son rapport, son avis personnel ; [qu']il n'est pas tenu à cette occasion de répondre à chacune des observations (...), ni même de se conformer à l'opinion, même unanime, des personnes ayant participé à l'enquête »

CE, 5 octobre 1977, association des Creillois de la rive gauche, n° 01996

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur chargé de l'enquête d'utilité publique relative aux travaux d'élargissement et de rectification de virages sur la route départementale 17 entre la sortie de Foix et le lieu dit Mouragues, 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 susrappelées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation »

CE, 4 février 1994, M. Costes, n° 104916

« le commissaire-enquêteur, après avoir examiné les objections formulées par la SCI SAH, lesquelles sont reprises dans le rapport d'enquête, a émis un avis personnel et circonstancié sur l'utilité publique du projet, relevant en particulier que

le coût de l'opération n'était pas excessif au regard de son bilan social et environnemental ; »

CE, 3 février 2016, Bordeaux métropole, n° 387140

« le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations, relatives notamment à l'incidence sur l'environnement du projet, émises par le public sur les registres d'enquête publique ni celles qui lui ont été adressées par courrier ; 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 ses conclusions sont entachées d'erreurs relatives notamment à la hauteur des éoliennes et à la co-visibilité entre le projet de parc éolien de Luçay le libre et les parcs de Vatan et Liniez tout proches traduisant une méconnaissance du projet ; que dans ses conclusions, après avoir rappelé d'une manière générale et stéréotypée, les enjeux énergétiques actuels et le recours aux énergies renouvelables, 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 précitées des articles L. 123-10 et R. 123-22 du code de l'environnement »

CAA Bordeaux, 10 juin 2010, Burrus, n° 08BX02400

« il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur, en se bornant à plusieurs reprises, dans son rapport, à renvoyer au dossier élaboré par le maître d'ouvrage en réponse aux objections émises lors de l'enquête publique, dont il s'est approprié la teneur et qu'il a joint en annexe de son rapport, sans indiquer les motifs qui l'avaient conduit à écarter les nombreuses observations relevées, dont certaines étaient très argumentées, qui avaient été formulées au cours de l'enquête publique relative à l'implantation de six éoliennes sur le territoire de la commune de Vahl les Benestroff, et qui portaient notamment sur la destruction du paysage, la fuite de la faune, le départ de la population du village, la sauvegarde de la qualité de vie, l'implantation tardive du mât de mesure du vent, la pollution visuelle et sonore, le respect du patrimoine (table d'orientation de Montdidier), la proximité d'habitations, la fuite du gibier, n'a pas examiné, en se bornant à les énumérer de manière purement comptable, les observations ainsi formulées lors de l'enquête publique ; que, d'autre part, en se limitant à des considérations générales et peu circonstanciées sur les risques liés aux éoliennes dans la partie de son rapport contenant ses conclusions et en procédant à nouveau à un renvoi au dossier élaboré par le maître d'ouvrage, le commissaire enquêteur n'a pas assorti son avis favorable à l'opération projetée de conclusions suffisamment motivées ; »

CAA Nancy, 8 mars 2013, Sté EIDEN, n° 12NC01489

« pour motiver son avis favorable, le commissaire enquêteur s'est borné à mentionner les étapes du déroulement de l'enquête publique et le fait que les observations et les remarques avaient « été prises en considération à la fois par le

projet lui-même mais par la municipalité de Vignec » ; que cette motivation incohérente est insuffisante »

CAA Bordeaux, 12 décembre 2002, Verdot, n° 99BX00449

« si le commissaire enquêteur a émis un avis favorable à l'opération projetée, il n'a pas procédé à l'examen qui lui incombait de ses avantages et de ses inconvénients, mais s'est borné, pour justifier le sens de son avis, à signaler que la création de l'établissement d'hébergement répondait à un besoin ; que son avis ne comporte aucune référence au projet de lotissement également soumis à enquête publique ; que, contrairement à ce qui a été soutenu à l'audience, les éléments d'analyse figurant dans le rapport du commissaire enquêteur ne pouvaient tenir lieu d'avis motivé ; qu'il s'ensuit que le commissaire enquêteur n'a pas motivé son avis »

CAA Douai, 27 mars 2012, Vantournhout, n° 11DA00928

F – Un document impartial

Cette exigence revêt un double aspect :

- L'impartialité objective, qui doit assurer que par ses fonctions actuelles, passées, voire futures, le commissaire enquêteur n'a pas une forme d'intérêt pour le projet ou le porteur de projet : cela se règle notamment au moment de la nomination ;
- L'impartialité subjective, qui consiste à être neutre et indépendant et à en donner l'image.

La ligne de conduite attendue du commissaire enquêteur est en principe assez simple : on lui demande de se prononcer **personnellement sur les aspects positifs et négatifs de l'opération, de donner son avis sur celle-ci en son âme et conscience**, mais :

- En demeurant, si possible, « **indépendant de ses propres idées** » (il faut donc essayer de se garder le plus possible de faire application de ses convictions personnelles générales au dossier sans l'examiner en lui-même : on peut être favorable aux éoliennes et estimer que tel projet d'éolienne est nuisible, on peut être contre l'urbanisation et approuver un projet d'urbanisation bien pensé) ;
- En demeurant **neutre sur les acteurs du dossier** : maître de l'ouvrage, collectivités publiques qui gravitent autour de lui, personnes physiques ou morales qui ont pris part à l'enquête, etc. Le commissaire enquêteur doit s'abstenir de prendre parti sur leurs options politiques, philosophiques, environnementales, les modalités de leur expression, leur moralité supposée, etc et, s'il croit nécessaire de le faire, il doit le faire en termes très mesurés ;
- D'une certaine manière, en demeurant **si possible neutre vis-à-vis des observations** lorsqu'elles ne sont pas pertinentes, sont excessives, polémiques, etc.

Cette neutralité et cette impartialité n'empêchent pas, en revanche, de prendre parti « pour ou contre » l'opération : bien au contraire, c'est ce qui est exigé du commissaire enquêteur.

« Le commissaire-enquêteur (...) doit exprimer, dans les conclusions de son rapport, son avis personnel ; qu'il n'est pas tenu à cette occasion de répondre à

chacune des observations (...), ni même de se conformer à l'opinion, même unanime, des personnes ayant participé à l'enquête »

CE, 5 octobre 1977, association des Creillois de la rive gauche, n° 01996

« dans son rapport, le commissaire enquêteur qui a conduit l'enquête publique conjointe préalable à l'autorisation litigieuse, s'il examine les conséquences sur l'économie locale du projet, se contente d'affirmer que ce dernier ne constitue pas un péril pour l'environnement sans assortir cette allégation de précisions, ni même procéder à un examen de l'état des lieux ou s'interroger sur les inconvénients qui résulteraient de la réalisation du parc d'éoliennes ; qu'il ne peut, par suite, être regardé comme ayant suffisamment motivé son rapport ; que, d'autre part, à supposer même que le déroulement de l'enquête ait été perturbé par divers intervenants, situation dont le commissaire enquêteur se devait de faire état, le rapport se borne à réitérer à plusieurs reprises la position de principe de son auteur sur la pertinence du recours aux éoliennes sans analyser le contexte local ; qu'une telle attitude est incompatible avec l'obligation d'impartialité inhérente à la mission du commissaire enquêteur ; que, par suite, pour ce double motif, la procédure suivie étant entachée d'illégalité »

CAA Marseille, 28 juin 2007, Sté Abowind, n° 05MA01055

G – Ce que ne doit pas être l'avis motivé du commissaire enquêteur

Le commissaire enquêteur, même dans des contextes idylliques, incertains, ou tendus, doit s'abstenir :

- D'un avis en pure opportunité sur le projet qui ne serait pas en rapport avec la procédure menée par le maître de l'ouvrage et/ou porterait sur des données sur lesquelles le commissaire enquêteur n'a pas d'information ou ne peut juger par lui-même (exemple : donner un avis défavorable à un projet de document d'urbanisme au motif que les finances de la collectivité ne permettent pas de financer des équipements publics pour la population à venir, donner un avis favorable à une installation industrielle dans une enquête publique environnementale au motif qu'elle crée de l'emploi) ;
- De commentaires positifs ou négatifs trop louangeurs ou dépréciateurs sur l'action du maître de l'ouvrage qui pourraient laisser penser qu'il a un parti pris ;
- De commentaires positifs ou négatifs trop louangeurs ou dépréciateurs sur les personnes ayant formulé des observations qui pourraient laisser penser qu'il a un parti pris ;
- D'analyses sur la stratégie de la collectivité ou du porteur de projet dépassant ce qui est immédiatement lié au projet : c'est hors sujet ;
- De commentaires généraux sur telle ou telle politique publique, tel ou tel type d'investissement, l'intérêt de tel ou tel type d'équipement, s'ils n'ont pas un lien direct et immédiat avec le projet ;
- De considérations méthodologiques détaillées sur la manière dont devrait ensuite être mené le projet : c'est hors sujet ;

- De commentaires ou de recommandations sur la vie démocratique de la collectivité concernée, sauf s'ils demeurent purement techniques et liés au projet ;
- De commentaires ou de recommandations sur le débat public national et le positionnement des grands acteurs (Etat, entreprises, associations, lobbies, etc) dans ce débat.



III – Quelques éléments récents de jurisprudence sur les suites du rapport

La « danthonisation » ou neutralisation de certains des vices du rapport par le juge auquel est soumis un contentieux

Le principe est posé pour toutes les procédures administratives par une décision du Conseil d'Etat de 2011 :

« 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 la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Par conséquent, application immédiate de ces dispositions »

CE, Assemblée, 23 décembre 2011, Danthony et autres, n° 335033

Quelques illustrations pour l'enquête publique :

« S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

En l'espèce, l'absence de mention de l'étude d'impact dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et l'avis au public ne justifie pas, à elle seule, l'annulation de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique ».

CE, 27 février 2015, Ministre de l'intérieur et Communauté urbaine de Lyon, n° 382502

« Les vices ayant affecté, préalablement à l'adoption de l'arrêté, le déroulement de la consultation de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome Paris-Charles de Gaulle, ont conduit à ce que cette commission se prononce sans que la condition de quorum ne soit remplie et alors que le mandat d'un grand nombre de ses membres avait expiré, sur un projet complexe tardivement inscrit à l'ordre du jour et soumis à la commission dans une version différente de celle qui lui avait été précédemment présentée. Ces vices ont été de nature à priver les populations, les collectivités territoriales et les associations de riverains concernées par les modifications de trajectoires des aéronefs, de la garantie que constitue la consultation de cette commission ».

CE, 10 juin 2013, Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres, n° 355791

Attention, toutefois, le défaut de motivation des conclusions du commissaire enquêteur n'est très certainement pas « danthonysable » car cette motivation constitue une garantie pour les administrés et le porteur de projet.

Le devoir de délibérer spécifiquement et de manière motivée sur les projets ayant donné lieu à un avis défavorable

Art. L. 123-16 C. Env.

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.

« L'article L. 123-12 du code de l'environnement n'impose pas que l'examen des conclusions défavorables du commissaire enquêteur fasse l'objet d'une réunion distincte de celle au cours de laquelle le conseil municipal approuve la modification du plan local d'urbanisme ni d'une délibération matériellement distincte de la délibération approuvant le projet. Il n'exige pas non plus que l'organe délibérant débattenne spécifiquement des conclusions du commissaire-enquêteur, mais lui impose seulement de délibérer sur le projet, y compris lorsqu'il relève de la compétence de l'exécutif de la collectivité, en ayant eu connaissance du sens et du contenu des conclusions du commissaire enquêteur ».

CE, 25 décembre 2015, Commune de Saint-Cergues, n° 374027

La possibilité de modifier le projet en ce qui concerne le plan local d'urbanisme et ses conditions (CE, 12 mars 2010, Lille métropole communauté urbaine, n° 312108)

« La modification du zonage de certaines parcelles postérieurement à l'enquête publique doit, alors même qu'elle n'avait pas été évoquée lors des débats intervenus ou des avis émis à l'occasion de l'enquête et qu'elle n'avait pas été sollicitée par les propriétaires de ces parcelles, être regardée comme procédant de l'enquête publique, dès lors qu'elle était la conséquence logique, pour assurer la cohérence du zonage, de la décision prise par les auteurs du PLU de faire droit aux demandes de changement de zone exprimées lors de l'enquête par le propriétaire de deux parcelles voisines se trouvant dans une situation comparable ».

CE, 4 juin 2014, M. Perrillat-Amédée, n° 365236

« Il résulte de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme que le projet de plan local d'urbanisme (PLU) ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces

modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

Commissaire enquêteur ayant recommandé, à la suite d'observations du public portant sur le caractère imprécis de la notion de surface minéralisée, dans un souci de clarté et afin d'éviter tout éventuel litige relatif à une interprétation erronée du texte, de revoir la rédaction de certains articles du projet de règlement de PLU relatifs aux espaces libres et plantations. Collectivité ayant, sur la base de cette recommandation et postérieurement à l'enquête publique, modifié ces articles en vue de dispenser du respect des règles relatives aux espaces libres de plantations certaines constructions à usage commercial ou abritant des activités de services ou d'autres activités du secteur secondaire ou tertiaire.

Les modifications ainsi apportées à la suite de la recommandation du commissaire enquêteur doivent être regardées comme procédant de l'enquête publique, alors même, d'une part, que cette recommandation n'avait pas donné lieu à des observations préalables du public et que, d'autre part, la modification apportée, sans être dépourvue de lien avec la recommandation faite, a été au-delà de ce qui avait été recommandé par le commissaire enquêteur ».

CE, 17 mars 2021, Association syndicale autorisée des propriétaires du domaine de Beauvallon et autres, n° 430244

La possibilité de modifier le projet en ce qui concerne la DUP et ses conditions

« Il résulte des articles L. 1, L. 121-2 et L. 121-4 du code de l'expropriation que lorsqu'un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles durant la période prévue pour procéder aux expropriations nécessaires, sans toutefois qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, il incombe à l'autorité compétente de porter une nouvelle appréciation sur son utilité publique au regard de ces changements et de modifier en conséquence la déclaration d'utilité publique (DUP) initiale.

Une telle modification, qui n'a pas pour effet de prolonger la durée pendant laquelle doivent être réalisées les expropriations, ne saurait toutefois légalement intervenir qu'à la suite d'une nouvelle enquête publique, destinée notamment à éclairer le public concerné sur la portée des changements ainsi opérés au regard du contexte dans lequel s'inscrit désormais le projet. La procédure de cette enquête publique et la composition du dossier sont régies par les dispositions applicables à la date de la décision modifiant la déclaration d'utilité publique.

Il appartient donc au maître d'ouvrage, d'une part, de reprendre les éléments du dossier soumis à l'enquête publique initiale en les actualisant pour prendre en compte les modifications substantielles apportées au projet et les évolutions du contexte si ces dernières sont significatives, et, d'autre part, de produire les éléments du dossier soumis à enquête publique nouvellement requis par la réglementation ».

CE, 12 octobre 2018, Commune de Mitry-Mory et autres, n° 411086

Les responsabilités liées aux erreurs du commissaire enquêteur

« Il résulte des articles L. 123-6, L. 123-10 et R. 123-19 du code de l'urbanisme et des articles L.123-3, L. 123-4, L. 123-14, R. 123-10 et R. 123-22 du code de l'environnement que le plan local d'urbanisme soumis à enquête publique est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. Eu égard aux caractéristiques et aux finalités de sa mission, le commissaire enquêteur doit être regardé comme l'exerçant au titre d'une procédure conduite par la commune.

Si, à la date des faits en cause, aucune procédure n'était prévue pour permettre au maire, constatant une irrégularité dans le rapport ou les conclusions du commissaire enquêteur, d'en saisir le président du tribunal administratif, il lui appartenait en revanche de ne pas donner suite à une procédure entachée d'irrégularités et d'en tirer les conséquences en demandant soit au commissaire enquêteur de corriger ces irrégularités soit de mettre en œuvre une nouvelle procédure en saisissant à nouveau le président du tribunal administratif pour qu'il procède à la désignation d'un nouveau commissaire enquêteur.

Ne commet pas d'erreur de droit la cour administrative d'appel qui juge que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée en raison des irrégularités commises par le commissaire enquêteur lors de la mission qu'il a réalisée dans le cadre de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme de la commune ».

CE, 13 octobre 2019, Commune de Villeuneuve-le-Comte, n° 418170

