

“Les pièges de l'enquête publique”

PREAMBULE

But de l'exposé :

Il s'agit en fait de traiter des difficultés de tous ordres auxquelles sont confrontés les commissaires enquêteurs.

Afin d'illustrer mon propos je compte m'appuyer sur une jurisprudence actualisée et toute entière tournée vers l'action. Il ne s'agit aucunement de faire assaut de juridisme ou de disséquer par le menu les solutions contentieuses, laissons cela aux magistrats et aux universitaires beaucoup plus qualifiés que moi. Non, il s'agit seulement d'un “retour d'expérience”, la jurisprudence étant essentiellement citée pour conforter la pratique, voire, parfois, la corriger et éviter, en cas de recours contentieux que la délibération prise, à l'issue de l'enquête soit annulée par la faute ou à cause de négligences commises par le commissaire enquêteur.

Enfin je ne suis pas le « primus inter pares » parmi les CE, mais un collègue qui a beaucoup donné dans les EP et un peu réfléchi sur celles-ci qui essaie, modestement de vous faire part de son expérience et de ses réflexions

Les sources du droit concernant l'enquête publique :

- Les lois et règlements,
- La jurisprudence,
- La “doctrine” et le rôle incomparable du “Guide du commissaire-enquêteur” en matière de doctrine.

Rappel du rôle du commissaire enquêteur :

A. Le CE n'est ni un expert, ni un juriste

Commissaire-enquêteur et expert

On a parfois comparé les fonctions du commissaire-enquêteur à celle d'un expert. Or, il existe une **différence fondamentale entre la mission d'un expert et celle d'un commissaire-enquêteur**, même si les fonctions exercées, la désignation et la fixation de leur indemnité par le président du tribunal administratif les placent dans une situation juridique très voisine.

Si l'**expert**, désigné dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, **est un auxiliaire de la justice** et doit prêter serment avant de commencer sa mission, **le commissaire-enquêteur apparaît comme un collaborateur occasionnel du service public**. Son rapport a pour objet d'éclairer l'autorité compétente au moment de prendre sa décision, alors que le rapport de l'expert constitue une aide à la décision du juge.

Les limites du travail de l'expert sont strictement définies par les magistrats dans le cadre d'une instance judiciaire ; il devra faire une étude, établir un diagnostic, rechercher les causes d'un désordre, d'un accident ou d'un sinistre par exemple, dire les moyens techniques pour y remédier, évaluer des coûts de la réparation ou du préjudice ; ce travail est celui d'un **spécialiste objectif**.

Le commissaire-enquêteur voit le cadre de sa mission fixé par des textes administratifs ; la décision le désignant ne fixe aucune borne à sa mission qui est d'apprécier l'acceptabilité sociale du projet soumis à l'enquête. A l'écoute du public, dont il n'est pas tenu d'être le transcripteur intégral, il lui est demandé, en possession des divers éléments du dossier et des consultations auxquelles il a procédé de **manière objective**, de peser le pour et le contre, puis de donner son **avis motivé personnel, donc subjectif**.

Le champ d'exploitation de l'un et de l'autre diffère sensiblement : le commissaire-enquêteur doit notamment porter une appréciation globale sur l'utilité publique d'un projet, l'expert doit généralement vérifier la conformité technique d'un acte ou d'une opération aux règles de l'art.

Commissaire enquêteur et textes juridiques :

Le commissaire enquêteur n'est pas nécessairement un juriste. Il n'a pas à dire le droit, ceci relève essentiellement des juridictions administratives éventuellement saisies d'un recours contentieux, mais il ne doit pas négliger l'environnement juridique pour savoir dans quel contexte législatif et/ou réglementaire il se meut.

Mais il n'est pas indifférent qu'il ait une bonne connaissance de la jurisprudence administrative afin de diligenter les enquêtes pour lesquelles il a été désigné en toute sérénité et en toute connaissance de cause.

Il convient notamment qu'à chaque fois qu'il accepte de mener une enquête, quel qu'en soit le type et quelles que soient les enquêtes du même type qu'il a précédemment diligentées, de vérifier que les textes régissant ce type d'enquête n'ont pas été modifiés (d'où la consultation périodique de Légifrance !).

B. Le CE n'est pas un "médiateur" stricto sensu,

« Si l'on s'en tient aux différentes définitions relevées dans les dictionnaires, il n'est pas un médiateur car il n'a pas à mettre d'accord, à concilier ou à réconcilier des personnes ou des parties mais à donner dans des conclusions séparées son avis personnel assorti de ses motivations.

Il n'est donc ni juge, ni partie, ni procureur.

Ce n'est pas non plus une autorité administrative indépendante comme la COB, la CNIL, la CADA le CSA et... »

C'est donc davantage un catalyseur et un intermédiaire entre le porteur d'un projet (Administration ou secteur privé) qui peut oser ne pas faire plaisir :

- sans se confiner à un compte rendu et un constat ;
- sans être auxiliaire de la justice administrative ;
- sans s'identifier aux élus, aux pouvoirs publics, aux intérêts privés,
- sans se substituer aux experts ni aux décideurs ;
- sans arbitrer ni contraindre

C. Le rôle de "conseiller" ou "consultant" nouvellement apparu

- Exemple des "petites communes" qui ne bénéficient plus de l'appui de la DDE prise par d'autres tâches,
- Exemple concret d'une commune après réception avis défavorable du Préfet,
- Exemple du SDRIF "1^{ère} enquête de cette importance"
- Peut-on refuser un conseil ou un avis !

Transition

Mon exposé sera divisé en 3 parties traditionnelles :

- Avant l'enquête,
- Pendant l'enquête,
- Après l'enquête.

Je consacrerai en outre et "in fine" un "survol" particulier au rapport d'enquête afin que soient évitées les erreurs les plus pénalisantes.

I - AVANT L'ENQUETE

(passer le **Transparent ①**)

(Décrire le transparent sur les différentes phases précédant l'enquête).

A. La désignation

Le plus souvent opérée par le président du TA (très grande majorité des cas : enquête Bouchardeau), parfois directement par le Préfet (enquête parcellaire) ou le maire (déclassement de terrains par exemple) : enquêtes de droit commun, et dans la très grande majorité des cas sur les listes départementales → **Transparent ②**

Un cas particulier: en matière d'expropriation, ne peuvent être désignés pour une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique:

- Les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif en activité;
- les auxiliaires de justice en activité;
- les officiers ministériels en activité.

➤ Délai de désignation par TA fixé par la loi à maximum de 15 jours

Selon la loi Le TA dispose d'un délai maximum de 15 jours pour désigner le CE, mais souplesse jurisprudentielle validant une désignation du CE par un TA **après** la rédaction de l'arrêté → **extrait jurisprudence 1**

➤ Pouvoir de refuser sa désignation (sous la seule responsabilité du CE)

D'une façon très générale, le Commissaire Enquêteur ne doit en aucun cas être « intéressé » à l'opération. Même si cette notion n'est pas précisée dans certains textes régissant les enquêtes, le Conseil d'État en fait une règle impérative.

En effet, la fonction de Commissaire Enquêteur ne peut se concevoir sans une totale indépendance de celui-ci à l'égard de tous les intervenants du projet.

Cette notion d'intéressement doit être interprétée au sens le plus large, à savoir :

- **au sens pécuniaire direct** : propriétaire ou locataire d'un terrain à exproprier, actionnaire de l'entreprise ou de la société impliquée etc. ...
- **au sens de dépendance** : salarié du maître d'ouvrage, fonctionnaire du service concerné, la même interdiction vaut pour les personnes qui ont exercé de telles fonctions depuis moins de cinq ans.
- **au sens affectif** : relations familiales avec l'initiateur du projet
- **au sens d'un militantisme affirmé** : politique, religieux ou écologique

La Jurisprudence en la matière est très variable étant donné que c'est fréquemment un motif de recours, même s'il n'est pas justifié. D'où de nombreux arrêts dans un sens ou dans l'autre, ainsi :

(Extraits d'arrêts de jurisprudence)

- Il faut démontrer que le CE a manqué à son devoir d'indépendance et d'impartialité → **extrait jurisprudence 2,**
- Ou que de supposées pressions n'ont pas obéré son indépendance → **extrait jurisprudence 3,**
- Ou qu'il ne participait pas au contrôle de l'opération → **extrait jurisprudence 4**

- Ou qu'il n'existe pas de liens politiques entre le CE et un élu → **extrait jurisprudence 5**

La désignation s'opère donc sous la seule responsabilité du CE qui ne doit pas hésiter à recontacter le TA s'il s'aperçoit, après désignation que son indépendance risque d'être compromise pour que le TA procède à une nouvelle désignation.

A ce stade et s'il s'agit d'une importante enquête pour laquelle le CE contacté est pressenti comme Président, il peut lui être demandé son avis sur la désignation des autres membres de la commission et notamment des critères qu'ils doivent remplir → exemple désignation de la commission SDRIF (19 membres) → **Transparent 3**

B. L'organisation de l'enquête

Vérification du projet d'arrêté pour éviter les erreurs (si possible) :

- Références réglementaires explicites des articles du code définissant les modalités de déroulement de l'enquête
- Localisation et objet de l'enquête
- Identité du demandeur
- Date d'ouverture et de clôture de l'enquête
- Siège de l'enquête où devront être adressées les correspondances destinées au CE
- Identité du ou des CE (sans les adresses)
- Jours, heures et localisation où le public pourra consulter le dossier et déposer ses observations
- Jours, heures et localisation où le CE tiendra ses permanences
- Condition de la publicité
- Modalités de clôture
- Conditions de consultation du rapport du CE

Choix de la période d'enquête par l'autorité organisatrice

(Extraits d'arrêts de jurisprudence)

- Enquête pendant période de congés → **extrait jurisprudence 6,**
- Enquête organisée durant l'été → **extrait jurisprudence 7,**

Parmi les observations relevées au cours des enquêtes que nous menons il est souvent fait état du caractère peu opportun voire de l'irrégularité de mener une enquête publique en période estivale ou lors de congés scolaires.

Qu'en est-il exactement ?

Rappelons que l'article 3, alinéa 2 de la loi Bouchardeau prévoit une durée minimale d'un mois (Art. L.123-7 al.2 du Code de l'environnement) pour l'enquête publique, la durée maximale ne pouvant excéder deux mois (D. n°85-453 du 23 avril 1985, art. 11). Cette durée peut être prorogée, par décision motivée du commissaire enquêteur, au maximum de quinze jours (Art. R.123-13 du Code de l'environnement).

Concernant la date à laquelle doit se dérouler l'enquête, faute de disposition textuelle concernant la période durant laquelle elle peut se dérouler, la directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques (JO du 19 mai 1976) qui recommande de ne pas faire coïncider, sauf si l'opération intéresse les touristes, l'enquête publique avec les périodes d'été ou d'hiver, n'ayant pas de valeur réglementaire, le juge administratif procède à une appréciation in concreto, au cas par cas, de l'adéquation de la période choisie avec l'objet de l'enquête, ne censurant toutefois jamais l'autorité administrative pour ce seul motif (CE 27 février 1970, Chenu et a. Rec. p.148 ; CE 9 novembre 1994, Ass. Juvignac-la-Plaine-environnement, n°Rev. Jur. Env. 1995, p.158).

La jurisprudence administrative a eu à connaître à de nombreuses reprises de la question de savoir si une enquête publique était entachée d'illégalité dès lors qu'elle se déroulait en période de congés. En toute logique, ces périodes ne permettent pas au plus grand nombre de faire des observations.

Le Conseil d'État estime au contraire que des enquêtes publiques peuvent inclure des périodes de congés scolaires (CE 4 octobre 1978, Assoc. Féd. Rég. Pour la protection de la nature, région de l'Est : Quot. Jur. 14 décembre 1978, p.12).

Par exemple, s'agissant de l'élaboration d'un plan d'aménagement d'une zone industrielle de recherche scientifique et technique, le juge administratif a estimé que :

« Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait au maire de la commune de Montbonnot-Saint-Martin de décider que l'enquête relative au plan d'aménagement de zone de la zone industrielle de recherche scientifique et technique se déroulerait du 23 juin au 22 juillet 1988 ; qu'ainsi la circonstance que l'enquête a été menée en partie pendant les congés d'été est sans influence sur la régularité de la procédure suivie ; » (CE 11 juin 1997, Félix et a., n°138665).

Dans une autre affaire, le juge a considéré que :

« La circonstance que l'enquête publique, qui s'est déroulée du 20 juillet au 20 août 1988, a eu lieu durant une période de congés d'été, ne saurait entacher d'irrégularité ladite enquête publique dès lors que le choix de la période retenue n'a pas eu pour objet de placer les personnes intéressées dans l'impossibilité de présenter leurs observations ; que le fait, qu'au cours de l'enquête, un nombre relativement faible d'observations a été recueilli, ne saurait pas davantage faire regarder la procédure suivie comme irrégulière ; »

A titre purement indicatif, le fait que le dossier ne puisse pas être consulté certains jours est indifférent. Ainsi, les samedis, les dimanches et les jours fériés sont comptabilisés au même titre que les jours ordinaires d'ouverture (CE 21 juillet 1970, Epx Courbey, Rec. p.1071 ; CAA Lyon, 19 décembre 1995, Brun, n°95LY00973).

D'une façon très concrète mais en définitive peu contraignante, l'article 14 du décret n°85-453 du 23 avril 1985 (Art. R.123-16 du Code de l'environnement) précise que ces jours et heures :

« doivent être fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail ; ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; ils peuvent comprendre plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés. »

En définitive, le juge est assez pragmatique, il considère par exemple que la réduction effective de la durée d'une enquête n'a pas été de nature à empêcher les intéressés de présenter leurs observations (CE 17 janvier 1930, Cne de Voutezac, Rec. p.74 ; CE 5 janvier 1994, Veyrier, Rev. Jur. Env. 1995, p.153).

Il résulte des jurisprudences précitées que l'enquête publique peut légalement se dérouler en période de congés si les modalités de son organisation n'empêchent pas les personnes intéressées de présenter leurs observations.

La question s'est rarement posée en sens inverse. Le juge administratif s'est efforcé rarement prononcé sur la question de savoir si eu égard à l'importance, à l'objet et au lieu du projet (situé dans une ville touristique), l'enquête publique devait absolument inclure une période de congés (été, hiver, ou congés scolaires) pour permettre au plus grand nombre de participer (habitants et touristes).

La Cour administrative d'appel de Nantes a cependant considéré récemment, s'agissant d'un projet d'aménagement d'une route départementale devant contourner plusieurs villes touristiques que :

« [...] la circonstance que l'enquête publique ne se soit pas déroulée durant la période estivale au cours de laquelle la commune de Talmont-Saint-Hilaire connaît une importante augmentation de sa population en raison de son caractère touristique, est sans influence sur la régularité de l'enquête publique ; [...] » (CAA Nantes, Ass. Talmont Nord Sud , n°03NT00632)

Le Conseil d'État a estimé quant à lui récemment, s'agissant de travaux d'aménagement d'une ligne de chemin de fer entre Perpignan et le Perthus, obligeant certaines communes touristiques à mettre leur POS en compatibilité avec le projet, que :

« [...] le fait que la période d'enquête ait débuté après les vacances scolaires et se soit déroulée durant les vendanges n'est pas, en lui-même, de nature à entacher d'irrégularité la procédure ; [...] » (CE 30 juillet 2003, ADIHT, n°240850).

Il est venu ainsi confirmer une jurisprudence selon laquelle, s'agissant en l'espèce d'une commune littorale, **« aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que la période choisie pour le déroulement de l'enquête coïncide avec un moment de l'année où une commune connaît une forte affluence touristique »** (CE 17 juin 1998, Asso. de défense des propriétaires Longevillais, req. n°169463).

En toute hypothèse, **le premier et le dernier jour de l'enquête devront nécessairement correspondre à des jours ouvrables** (CE 6 juillet 1977, Cne de Saint-Paul-Trois-Châteaux, Rec. p.180).

En conséquence, il ressort de la jurisprudence qu'une ville touristique pourra organiser l'enquête publique à la période qu'elle souhaite en incluant ou non des périodes de vacances scolaires ; l'important étant que le dispositif de consultation des pièces du dossier d'enquête mis en place en mairie ne fasse pas obstacle à l'accès du public aux documents soumis à enquête, ni n'entrave la possibilité pour les intéressés de formuler leurs observations (CE 17 juin 1998, Asso. de défense des propriétaires Longevillais, req. n°169463).

Ainsi, juridiquement, aucun texte n'interdit à un maire, par exemple, de faire diligenter une enquête publique pendant les vacances scolaires.

Il devra simplement se poser la question de l'opportunité de faire conduire une enquête dans une telle période alors que nombre de ses concitoyens sont absents de la commune et ne peuvent donc consulter le dossier d'enquête et faire part de leurs observations...mais cela relève de sa seule responsabilité et il lui appartient d'assumer

un tel choix qui peut éventuellement se révéler lourd de conséquences politiques pour lui-même

Choix des dates de permanences

- Le commissaire-enquêteur propose à l'autorité organisatrice les lieux, jours et heures où il se tiendra à la disposition du public.
- Il lui appartient de formuler ses propositions en tenant compte des difficultés de l'enquête et de l'affluence prévisible du public. La loi impose une seule chose: le commissaire-enquêteur se tient à la disposition du public ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus. Elle ne fixe ni les modalités, ni la durée de cette obligation (cf. cependant le décret du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées qui fixe à un minimum de trois heures par semaine la présence du commissaire-enquêteur).
- La tradition veut qu'en général le commissaire enquêteur se tienne à la disposition du public pendant trois jours. Personnellement j'essaye donc pour les enquêtes simples de respecter ces trois permanences et de me tenir à la disposition du public au moins un samedi matin et une soirée pendant l'enquête. Dans le cas d'enquêtes importantes, il est bien entendu possible d'aller au-delà. Dans le cas d'une pluralité de lieux d'enquête, les jours et heures de permanence du commissaire enquêteur peuvent être répartis entre les divers lieux (dans le cas d'une enquête pluri communale notamment). Dans l'hypothèse d'une commission d'enquête, les jours, heures et lieux de permanence peuvent être répartis entre les membres de la commission.

Pouvoirs du commissaire enquêteur :

Le commissaire-enquêteur a son mot à dire sur l'ensemble de l'organisation de l'enquête. La loi du 12 juillet 1983 et le décret n° 85-453 du 23 avril 1985, en ses articles 16 à 19, mettent l'accent sur les pouvoirs dont dispose le commissaire-enquêteur pour assurer la direction ou l'animation de l'enquête. A cet effet, le commissaire enquêteur peut :

⇒ visiter les lieux (de préférence avec maître d'ouvrage)

En citant expressément ce pouvoir de visiter les lieux, que le commissaire-enquêteur a toujours eu, mais qui était rarement mis en œuvre, la loi du 12 juillet 1983 a entendu rappeler qu'une bonne connaissance des lieux était indispensable à l'accomplissement de la mission du commissaire-enquêteur.

- La visite des lieux est vivement recommandée.

Dans la plupart des cas, la visite des lieux n'implique pas de formalités particulières, notamment lorsqu'il n'y a pas à pénétrer dans des propriétés privées. Toutefois, lorsqu'il y a lieu de pénétrer dans les propriétés privées (et sauf le cas où le commissaire-enquêteur a pu obtenir lui-même les accords nécessaires), la réglementation suivante s'applique:

- Les propriétaires et occupants doivent être avertis au moins 48 h à l'avance.

C'est à l'autorité qui organise l'enquête (le préfet, le maire ou le président du conseil général selon le cas) qu'il appartient de prendre les contacts nécessaires.

Donc, le commissaire-enquêteur doit faire part de ses intentions à l'autorité organisatrice suffisamment longtemps à l'avance, en lui précisant la date et l'heure de la visite projetée.

- Le commissaire-enquêteur ne peut pas passer outre à un refus des propriétaires et occupants.

Si ce cas se produit, il appartient au commissaire-enquêteur d'en faire mention dans son rapport.

Cas particulier des enquêtes publiques relatives à des opérations intéressant la défense nationale:

l'accès des établissements militaires est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité militaire qualifiée.

Pour la pénétration dans les lieux couverts par le secret de la défense nationale, il est nécessaire que le commissaire-enquêteur bénéficie d'une habilitation préalablement délivrée au secret défense.

En aucun cas, le commissaire-enquêteur ne peut pénétrer dans les locaux d'habitation.

Enfin, il est vivement recommandé que le commissaire-enquêteur qui visite les lieux dresse un procès-verbal qu'il annexera à son rapport d'enquête.

⇒ **parapher le registre** (le coter s'il ne l'est pas) mais pas d'obligation pour les dossiers.

(Extraits d'arrêts de jurisprudence)

- Paraphe registre après ouverture enquête → **extrait jurisprudence 8, et 8bis**
- Observations pré-rédigées sur feuilles distinctes du registre → **extrait jurisprudence 9,**
- Observations non consignées directement sur registre → **extrait jurisprudence 10**
- Registre coté et paraphé par l'adjoint au maire → **extrait jurisprudence 11**
- Registre complété par feuillets mobiles non paraphés par CE → **extrait jurisprudence 12,**
- Feuille double peut constituer registre → **extrait jurisprudence 13**

⇒ **faire compléter le dossier d'enquête selon le type de dossier** (CR de concertation → **extrait jurisprudence 14** sur les critères de la concertation, porter à connaissance du préfet, avis des PPA, chiffrage du coût du projet et son actualisation)

L'un des rôles du commissaire-enquêteur est de contribuer à parfaire, si le besoin s'en fait sentir, l'information du public.

C'est dans ce but que lui a été confié le soin de prendre les initiatives utiles pour faire compléter le dossier.

A cette fin, il appartient au commissaire-enquêteur de demander au maître d'ouvrage de produire le document qu'il souhaite voir joindre au dossier. (En cas de rapports difficiles avec le maître d'ouvrage, il peut être conseillé au commissaire-enquêteur de formuler sa demande par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception).

- *Cette production est de droit, sous deux réserves importantes:*

Elle n'est de droit que si le document demandé est à la fois:

- un document existant (le commissaire-enquêteur ne peut utiliser les pouvoirs que lui donne l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983 pour, par exemple, provoquer une expertise. Il ne lui est bien sûr pas interdit, si

ses interlocuteurs s'y prêtent ou s'il a une capacité de négociation suffisante, de proposer une telle expertise).

- un document en la possession du maître d'ouvrage (ou, ce qui revient au même, que le maître d'ouvrage peut se procurer aisément).
- Le maître d'ouvrage peut refuser de verser au dossier le document considéré, par une décision motivée. Il peut, à cette fin, invoquer tout motif légitime:

par exemple que le document n'existe pas, qu'il n'est pas disponible, ou bien que sa divulgation violerait la protection du secret industriel, du secret de la défense nationale ou de tout autre secret protégé par la loi.

Si le maître d'ouvrage produit le document, le commissaire-enquêteur le fait verser au dossier tenu au siège de l'enquête. Bien entendu, si le dossier d'enquête est tenu à la disposition du public en plusieurs lieux différents, et si le document est disponible en plusieurs exemplaires, le document peut, avec l'accord de l'autorité organisatrice et du maître d'ouvrage, être versé à chaque dossier. Une autre technique peut consister, dans le cas d'un document unique qui n'a pu être versé qu'au siège de l'enquête, à verser à chaque autre dossier une fiche signalétique du document considéré afin que le public soit en mesure, quel que soit le lieu d'enquête d'avoir accès à l'intégralité du dossier.

Si le maître d'ouvrage oppose un refus motivé, ce refus est versé au dossier tenu au siège de l'enquête. Le commissaire-enquêteur en fait état dans son rapport.

Si le maître d'ouvrage ne répond pas (ou s'il refuse pour un motif qui n'apparaît pas Légitime), cela ne rend pas automatiquement la procédure d'enquête irrégulière; simplement, il appartient dans ce cas au commissaire-enquêteur de peser dans son rapport l'importance du document demandé et la validité du motif de refus, et d'en tenir compte, le cas échéant, au moment de déterminer le sens de son avis.

(Extraits d'arrêts de jurisprudence)

La juridiction administrative fait montre d'une attention particulière à l'égard de la composition du dossier soumis à enquête, veillant à ce que ne manque aucune des pièces réglementairement exigées par les textes et à ce que celles-ci soient de nature à procurer au public une information fiable et actualisée :

- S'agissant des pièces exigées, il convient d'apporter une attention particulière pour les PLU à l'avis des PPA (Personnes Publiques Associées) → **extrait jurisprudence 15**. Il est donc recommandé que l'enquête ne débute pas avant le délai de 3 mois exigé par la réglementation.
- Le juge s'oppose en outre à la technique du « saucissonnage » pour considérer, s'agissant d'un projet d'aménagement routier, que, pour l'appréciation des seuils financiers, c'est le coût de l'ensemble du projet qui doit être pris en considération alors même que, comme c'est le cas fréquemment, la réalisation de celui-ci s'articule en plusieurs tranches → **extrait jurisprudence 16**,
- Il convient également de faire figurer au dossier d'enquête une appréciation sommaire des dépenses, qui a pour objet 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 » Le juge est dans ces conditions conduit à censurer une DUP prise en 1994 à l'issue d'une enquête publique qui s'est

déroulée en 1993 sur la base d'un dossier qui, s'agissant de l'appréciation des dépenses, avait été établi en 1987, sans tenir compte, ni de l'évolution prévisible du coût de l'opération, ni du coût effectif des travaux déjà réalisés dans le cadre d'une première enquête et alors que celui-ci avait déjà largement dépassé les prévisions → **extrait jurisprudence 17**

- L'insuffisance du dossier d'enquête d'une ICPE qui doit comporter une étude sur les capacités techniques et financières de l'exploitant est également sanctionnée (CAA de Bordeaux, 14 novembre 2006, Marie Hélène X et autres) ;
- De même que l'insuffisance de l'étude d'impact dans ce qu'elle est dans l'obligation de faire état des espèces animales protégées (CAA de Lyon, 1er juin 2006, Allier Nature et autres)
- De même également qu'une étude de dangers incomplète, dans le cas d'une ICPE où les risques d'incendie liés aux dégagements d'hydrogène sont importants (CAA de Marseille, 4 mai 2006, Sté Duclos Environnement).

⇒ **vérifier la publicité la publicité légale dans la presse et sur les lieux** et en cas d'anomalie en avertir l'autorité organisatrice,

(Extraits d'arrêts de jurisprudence)

La question de la régularité de la publicité donnée à l'avis d'ouverture de l'enquête publique continue à faire l'objet d'une jurisprudence particulièrement nourrie. On sait que le contrôle exercé en ce domaine par le juge administratif porte tout à la fois sur l'effectivité de l'accomplissement des mesures (affichage et insertion dans la presse) imposées par les textes aux autorités compétentes en vue d'assurer la diffusion la plus large de cet avis auprès du public et sur le respect des délais impartis à celles-ci pour procéder aux deux insertions de cet avis imposées par ces mêmes textes, avant le début de l'enquête et au cours de celle-ci.

L'interprétation par le juge des dispositions réglementaires applicables varie selon les cas d'espèce de l'exigence à la souplesse. A chacun, selon les exemples donnés ci-après, de se faire sa religion, si religion il y a !

L'exigence :

- Ainsi, c'est au maire qu'il incombe de certifier la date à laquelle il a été procédé à l'affichage de cet avis, ce qui est parfois de nature à faire naître une certaine suspicion quant à la valeur qu'il convient d'attacher à ce document établi a posteriori. On remarquera que le juge se refuse à reconnaître un caractère probant à un tel certificat au cas où il apparaît que celui-ci a été établi le 7 mai 1999 par le maire pour justifier de la réalité d'un affichage qui n'a débuté que dix jours plus tard → **extrait jurisprudence 18**
- Conformément également à une jurisprudence établie (CE, 19 juin 1992, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier), le juge fait montre de beaucoup d'exigence s'agissant de la publicité donnée à cet avis, sachant qu'un simple affichage en mairie, fut-il accompagné d'une communication intermittente au moyen de panneaux électroniques, est considéré par celui-ci comme insuffisante « en soi », sans qu'il soit besoin par conséquent pour le juge de s'attacher à vérifier les incidences d'une pareille insuffisance → **extrait jurisprudence 19**

RESERVÉ AUX MEMBRES DE LA CNCE

- Aux termes des articles R.11-4 et R.11-14-7 du Code de l'expropriation ainsi que de l'article R.123-19 du Code de l'urbanisme, cet avis doit également, outre l'affichage, faire l'objet d'une publicité dans la presse, huit ou quinze jours, selon les cas, avant le début de l'enquête, celle-ci devant, au surplus, être rappelée au cours des huit premiers jours de l'enquête. Dans les deux arrêts suivants, on remarquera que le juge administratif sanctionne de manière systématique le non-respect des délais impartis en la matière par les textes aux autorités communales, sans avoir par conséquent à démontrer en quoi ces irrégularités ont eu une incidence sur la participation du public, l'irrégularité dont il s'agit étant présumée revêtir un caractère substantiel → **extraits jurisprudence 20 et 21**

La souplesse :

Parfois le juge se montre plus souple prenant en considération la globalité de la publicité et/ou l'affluence du public démontrant que l'absence ou le retard apporté à une des formes légales de publicité n'a pas nui à l'enquête et n'a pas privé le public des garanties offertes par la réglementation.

- Ainsi malgré des avis initiaux publiés dans la presse moins de quinze jours avant le début de l'enquête il a validé la procédure → **extrait jurisprudence 22.**
 - De même il a validé une enquête alors que l'affichage de l'avis d'enquête n'a pas été effectué sur le domaine et à proximité immédiate alors qu'il constituait « un lieu concerné par l'enquête » → **extrait jurisprudence 23**
 - Idem s'agissant des voies d'accès à une carrière et au voisinage de l'installation envisagée → **extrait jurisprudence 24,**
 - Ou pour l'extension d'un élevage → **extrait jurisprudence 25 ;**
 - Et/ou en s'appuyant sur le rapport d'enquête et ses constatations en matière d'affichage → **extrait jurisprudence 26**
- ⇒ **vérifier les conditions d'accès du public au dossier et aux lieux des permanences** (1 salle + 1 bureau ? pas toujours possible)
- ⇒ **provoquer l'organisation d'une réunion publique**, qui peut être organisée également en cours d'enquête (sera développé dans le chapitre consacré au rôle du CE pendant l'enquête)
- ⇒ **proroger la durée de l'enquête** (sera développé dans le chapitre consacré au rôle du CE pendant l'enquête).

En outre :

- le CE est consulté par l'autorité organisatrice de l'enquête avant que celle-ci prenne son arrêté d'organisation; il peut à cette occasion formuler toutes propositions utiles (rôle de conseil ?);
- c'est à lui qu'il appartient de proposer à l'autorité organisatrice les jours et heures où il se tiendra à la disposition du public;
- il peut, en cours d'enquête, prendre toutes initiatives et formuler toutes propositions (nous y reviendrons ultérieurement)

La nature des pouvoirs du CE

- Le pouvoir de proroger la durée de l'enquête appartient au seul commissaire-enquêteur et relève de sa seule autorité. Il en est de même du pouvoir d'organiser une réunion publique.

RESERVÉ AUX MEMBRES DE LA CNCE

- Pour l'exercice des autres pouvoirs, le commissaire-enquêteur ne dispose que de pouvoirs de proposition ou, à tout le moins, a besoin du concours d'autres autorités ou personnes.

C'est dire que pour la mise en œuvre de ces pouvoirs, le commissaire-enquêteur peut être amené à négocier. Il doit en tout état de cause disposer d'une capacité personnelle de persuasion et de négociation.

II - PENDANT L'ENQUETE

(passer le **Transparent 4**)

(Décrire le transparent sur les différentes phases pendant l'enquête).

- ⇒ Vérifie le maintien de l'affichage réglementaire à l'extérieur de la mairie et/ou sur les panneaux d'affichage administratif et/ou sur les lieux de l'installation projetée ;
En cas de disparition ou de détérioration des affiches faire procéder auprès de l'autorité organisatrice de l'enquête au remplacement des affiches détériorées et/ou manquantes (Se reporter à la jurisprudence précédente sur le défaut ou le manque d'affichage).

- ⇒ Vise si possible toutes les pièces du dossier à l'ouverture (pas d'obligation réglementaire, mais utile en cas de disparition des pièces), puis celles qui arriveront par courrier (elles seront annexées au registre d'enquête) ;
Numéroter les observations et/ou les courriers afin de les identifier puis en cas de demande de mémoire en réponse au maître d'ouvrage d'avoir des références communes. Souplesse sur l'annexion au registre d'enquêtes de pétitions → **extrait jurisprudence 27**.

- ⇒ Répond à toute demande d'information. Car c'est le rôle du commissaire-enquêteur d'être au service des droits fondamentaux à l'information et à l'expression pour aider à l'expression des opinions du public et les recueillir. Il doit donc être, en mesure d'expliquer objectivement le dossier mis à l'enquête, en s'abstenant de tout commentaire personnel sur ce dossier réservant son avis personnel au rapport rédigé ultérieurement. En cas de demande de photocopies, la demande peut-être faite auprès du service où se déroule l'enquête. Les conditions de délivrance et de prix sont fixées par des textes précis.
Si le Service (ordre du maire notamment) refuse de délivrer des photocopies (en faire, mention dans le rapport), mais aucun moyen pour le commissaire-enquêteur de faire pression sur le Service, c'est d'autant plus navrant que la personne peut parfaitement copier à la main l'ensemble du dossier mais n'aurait pas accès à la photocopieuse → le recours éventuel à un appareil photo numérique (**Voir avis CADA joint sur Transparent 5**)
La consultation des dossiers sur Internet lorsqu'elle est prévue par le maître d'ouvrage facilite grandement l'accès au dossier d'enquête et les éventuelles impressions de tout ou partie du dossier à domicile. Elle doit être fortement encouragée par le commissaire-enquêteur

- ⇒ En cas d'enquêtes conjointes fait bien différencier les registres :
Il arrive, bien entendu que le public se trompe et rédige des observations dans le "mauvais registre" et il appartiendra au commissaire-enquêteur, dans la rédaction de son rapport de prendre en considérations les observations par type d'enquête quel que soit le registre où elles ont été déposées.

- ⇒ Recueille tout texte déposé par le public et l'annexe :
S'agissant du courrier cela peut se faire de deux façons :

RESERVÉ AUX MEMBRES DE LA CNCE

- Si le courrier n'est constitué que d'une ou deux feuilles → elles peuvent être agrafées ou collées dans le registre approprié et numérotées comme une observation ;
- Si le courrier comprend de nombreux feuillets, ils peuvent être classés en fin de registre ou dans un classeur à part et numérotés : courrier 1, courrier2, etc...→ Exemple du SDRIF avec 1076 courriers adressés au Président de la Commission d'enquête et classés en 14 classeurs consultables au siège de l'enquête→ penser à parapher les courriers (au moins la première page).

⇒ Reçoit les personnes qui le demandent et qui ont droit à être entendues par le commissaire enquêteur, celui-ci ne peut donc refuser de les entendre.

Cette règle est, de par la loi, applicable aux personnes qui représentent les associations. Il s'ensuit que:

- Il n'est pas nécessaire, pour se faire entendre du commissaire enquêteur, d'avoir au préalable formulé des observations écrites. Au contraire, cette règle est édictée dans l'intérêt des personnes qui ne peuvent pas (par exemple parce qu'elles s'expriment mieux oralement que par écrit) ou ne souhaitent pas (par exemple, pour mieux préserver leur anonymat) s'exprimer par écrit;
- Le commissaire enquêteur doit traiter les observations orales de la même manière que les observations écrites. Il doit les mentionner également dans son rapport d'enquête et leur accorder la même importance. Les personnes qui le demandent ont droit à l'anonymat ;
- Le commissaire enquêteur doit faire preuve de disponibilité. Une certaine souplesse est indispensable par rapport aux horaires de fin de permanence pour permettre l'accueil du plus grand nombre. En cas de forte mobilisation, le commissaire enquêteur a la possibilité de recevoir des associations ou groupement de personnes, en dehors de ses permanences, **durant la période de l'enquête**. Cette disposition permet d'éviter la monopolisation du CE par des organisations, au détriment de démarche individuelles

⇒ S'abstient formellement d'exprimer toute opinion personnelle oralement ou par écrit. Je rappelle à cet effet ce que prévoit le Code de Déontologie que le commissaire-enquêteur agisse seul :

16. Le-commissaire-enquêteur doit toujours respecter le devoir de réserve.
17. Le commissaire-enquêteur fait preuve d'extrême réserve :
 - dans la manifestation publique de ses opinions politiques, philosophiques et religieuses;
 - sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de sa mission;
 - dans la manifestation publique de son opinion concernant un projet controversé lié à l'environnement.
18. (...)
19. Avant et pendant la durée de l'enquête, il doit s'abstenir de manifester une quelconque opinion personnelle sur le projet soumis à enquête.
20. A l'expiration de sa mission, après remise de son rapport, le commissaire-

RESERVÉ AUX MEMBRES DE LA CNCE

enquêteur s'oblige au devoir de réserve. Il s'engage à ne plus intervenir, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, sinon pour sa propre défense, au cas où il serait mis en cause, et après avoir recueilli l'avis favorable de l'autorité de désignation

Ou qu'il agisse au sein d'une commission d'enquête :

30. Le commissaire-enquêteur membre d'une commission d'enquête exprime son avis personnel au sein de la commission, mais, d'une part il respecte le caractère confidentiel des délibérations de la commission, et d'autre part il se soumet à l'avis majoritaire des membres de la commission. A l'extérieur de celle-ci, il s'exprime au nom de la commission d'enquête et conformément à la position définie par la majorité de ses membres.
 31. (...).
 32. (...).
 33. Le commissaire-enquêteur fait preuve de réserve, de courtoisie, de sérénité et de considération envers tous les participants à l'enquête. Il suscite leur respect mutuel et coopère à la plus large participation du public.
 34. Le commissaire-enquêteur évite toute rencontre avec le maître d'ouvrage et tous intervenants qui ne soit justifiée par les dispositions législatives et réglementaires ou par les nécessités de l'enquête.
- ⇒ Décide de l'organisation d'une réunion publique d'information et d'échange (si non prévue initialement dans l'arrêté d'organisation).
Mais il n'a aucune obligation → **extrait jurisprudence 28**
Modalités d'organisation (succincte) :
- Lettre adressée au maître d'ouvrage (ou maire de la commune) faisant part de son intention d'organiser une réunion publique et demandant moyens à mettre à sa disposition (salle, moyens pédagogiques, moyens d'enregistrement débats, etc....) ainsi que modalités de publicité ;
 - Conduite réunion sous égide commissaire-enquêteur (présence éventuelle modérateur..) ;
 - Possibilité de s'aider d'un magnétophone ou d'un enregistrement sur ordinateur pour le compte rendu
 - Compte rendu de la réunion annexé au rapport par commissaire-enquêteur et soumis au maître d'ouvrage pour avis (sous 3 jours en cas d'installation classée).
- ⇒ Décide de la prorogation de la durée de l'enquête par décision motivée et pour une durée maximum de 15 jours (notification à faire le plus tôt possible **et au plus tard 8 jours avant la fin initialement prévue de l'enquête** + affichage au plus tard le jour de la clôture initiale de l'enquête);
- En effet, le commissaire-enquêteur peut, de sa propre autorité, c'est-à-dire, le cas échéant, sans l'accord de l'autorité organisatrice ou du maître d'ouvrage, proroger, par décision motivée, la durée de l'enquête pour une durée maximale de 15 jours.
- Dans quels cas proroger la durée de l'enquête?

Le commissaire-enquêteur est entièrement libre d'apprécier les circonstances qui peuvent justifier la prorogation. On peut penser toutefois que ce pouvoir du commissaire-enquêteur aura à jouer principalement dans deux hypothèses :

Hypothèse I

Le commissaire-enquêteur s'aperçoit, en cours d'enquête, que la participation du public a été sous-estimée et que toutes les personnes qui veulent intervenir ne pourront pas le faire avant l'expiration du délai initialement prévu;

Hypothèse II

Le commissaire-enquêteur a décidé l'organisation d'un débat public contradictoire et, compte tenu des dispositions préparatoires à prendre pour celui-ci et des mesures de publicité à mettre en œuvre, ce débat ne peut avoir lieu pendant la période d'enquête initiale.

Procédure à suivre:

- * Si le commissaire-enquêteur peut prendre sa décision seul, il doit néanmoins recueillir auparavant l'avis de l'autorité organisatrice de l'enquête: c'est à la fois une mesure de courtoisie et une formalité obligatoire qui respecte la compétence de cette autorité. Bien entendu, le commissaire-enquêteur peut passer outre à un avis négatif.

- * Après avoir procédé à cette consultation, le commissaire-enquêteur notifie à l'autorité organisatrice de l'enquête sa décision de proroger l'enquête.

Cette notification doit être faite le plus tôt possible et, en tout état de cause, au plus tard huit jours avant la fin initialement prévue de l'enquête, pour que l'autorité organisatrice puisse mettre en place les mesures de publicité de la prorogation.

- * Les formes de cette notification ne sont pas fixées par les textes. Il est conseillé au commissaire-enquêteur de procéder par lettre recommandée mais, en cas d'urgence, il ne lui est pas interdit de notifier par téléphone et de confirmer par écrit.

Il appartient à l'autorité organisatrice de l'enquête de mettre en œuvre les mesures de publicité de la décision de prorogation, en liaison avec les maires des communes concernées et avec le maître de l'ouvrage.

Les mesures de publicité comprennent au minimum un affichage sur les mêmes lieux que ceux où a été affiché l'avis d'enquête initial, c'est-à-dire un affichage en mairie et, pour les aménagements, ouvrages ou travaux, un affichage sur le terrain.

Il est fortement recommandé de mettre en œuvre d'autres mesures de publicité: articles dans la presse, annonces par les radios locales, etc. Lorsque la prorogation est justifiée par l'organisation d'un débat public, rien ne s'oppose, bien au contraire, à ce que, dans tous les cas où ce sera possible, la publicité de la décision de prorogation et la publicité de l'annonce du débat public soient couplées.

⇒ Procède selon les cas (rares) aux formalités de clôture des dossiers et registres d'enquête

En général, les dossiers et registres d'enquête sont clos, selon le cas, par le préfet, le sous- préfet ou le maire.

Dans quelques cas, cette formalité est accomplie par le commissaire enquêteur: par exemple, en matière d'expropriation, dans le cas où une enquête préalable à la

déclaration d'utilité publique concerne une opération réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune. Mais la jurisprudence valide la clôture d'un registre par le commissaire-enquêteur alors qu'elle aurait dû être effectuée par le maire → [extrait jurisprudence 29](#)

- ⇒ Hormis les cas particuliers évoqués ci-dessus, le commissaire enquêteur reçoit le dossier d'enquête, les registres et le courrier parvenu aux divers lieux d'enquête; ces documents lui sont envoyés, selon le cas, par le préfet, le sous-préfet ou le maire. Il peut arriver dans ce cas que le (ou les) registre(s) envoyé(s) par la Poste se perdent. Il convient donc de faire photocopier systématiquement l'ensemble des observations au fur et à mesure de leur dépôt dans le registre pour pouvoir le reconstituer en cas de disparition lors de l'envoi (ou au cours de l'enquête elle-même) → [extrait jurisprudence 30](#)

III – APRES L'ENQUETE

(passer le *Transparent* ⑥)

⇒ Après l'enquête, le commissaire-enquêteur doit :

- emporter toutes les pièces du dossier, ou les reçoit. Il vérifie également que toutes les pièces ont été visées (numérotage). Comme indiqué précédemment, il importe donc que le commissaire-enquêteur :
 - reçoive bien les registres → d'où en cas de disparition l'utilité de les faire photocopier avant envoi ;
 - reçoive les registres suffisamment rapidement afin de pouvoir commencer procéder au dépouillement des observations et courriers (en théorie envoyés dans les 24h00 qui suivent la clôture de l'enquête, mais parfois reçus 3 semaines voire un mois après) → parfois la nécessité d'organiser un ramassage par un organisme avec l'aval de la Préfecture lorsqu'il y a un très grand nombre de lieux d'enquête (ex PEB Roissy et/ou SDRIF)
- bien identifier les observations des organismes publics, conseils municipaux, associations... ;

⇒ A compter de cette réception, le commissaire-enquêteur dispose, en théorie, d'un délai d'un mois pour remettre son rapport et ses conclusions à l'autorité organisatrice, mais ces délais sont parfois dépassés et confortés par la jurisprudence. En effet, certains collègues font état de pressions, parfois insistantes de maires ou de maîtres d'ouvrages sur les délais de remise des rapports.

Il est vrai que la règle généralement fixée pour la plupart des enquêtes est d'un mois, ceci est d'ailleurs précisé dans le Code de l'Environnement, partie réglementaire qui stipule :

Article R123-22 :

*« Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un **mois** à compter de la date de clôture de l'enquête. »*

D'autres textes permettent (en jouant sur les délais intermédiaires) de légèrement dépasser 1 mois. C'est notamment le cas des enquêtes ICPE (Installations classées Pour la Protection de l'Environnement) et "Loi sur l'eau".

Pour les enquêtes ICPE, le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, décret pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement stipule dans son **Article 7** :

« Après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête convoque dans la huitaine le demandeur et lui communique sur place les observations écrites et orales, celles-ci consignées dans un procès-verbal, en l'invitant à produire, dans un délai de douze jours, un mémoire en réponse.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige, d'une part, un rapport dans lequel il relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies, d'autre part, ses conclusions motivées, qui doivent figurer

dans un document séparé et préciser si elles sont favorables ou non à la demande d'autorisation.

Il envoie le dossier au préfet dans les quinze jours à compter de la réponse du demandeur ou de l'expiration du délai imparti à ce dernier pour donner cette réponse ».

Si l'on additionne ces trois délais, on obtient $8 + 12 + 15 = 35$ jours soit un peu plus que le délai imparti pour les enquêtes de type Bouchardeau.

Pour certaines enquêtes "Loi sur l'eau" (autorisation demandée) codifiées dans le Code de l'Environnement, l'**Article R214-8** stipule :

« L'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée est soumise à enquête publique dès que le dossier est complet et régulier.

.../...

Après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête convoque, dans la huitaine, le pétitionnaire et lui communique sur place les observations écrites et orales, celles-ci étant consignées dans un procès-verbal, en l'invitant à produire, dans un délai de vingt-deux jours, un mémoire en réponse.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête envoie le dossier de l'enquête au préfet, avec ses conclusions motivées, dans les quinze jours à compter de la réponse du demandeur ou de l'expiration du délai imparti à ce dernier pour donner cette réponse. »

Si l'on additionne ces trois délais, on obtient $8 + 22 + 15 = 45$ jours soit 15 jours de plus que le délai imparti pour les enquêtes de type Bouchardeau.

D'autres textes, enfin, sont plus "généreux", puisqu'ils accordent jusqu'à 6 mois, pour remettre le rapport. C'est notamment le cas des DUP, prévu par le CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE dont le texte a vraisemblablement été influencé par les « Grands travaux » de type LGV, ou autoroutes ou les opérations de très grande ampleur (Canal Seine Nord Europe, par exemple). En effet son **Article L11-1 stipule :**

« .../...

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête doivent rendre leurs conclusions six mois maximum après l'ouverture de l'enquête publique. »

Comment gagner des délais :

Un des moyens utilisés réside dans la pratique du "mémoire en réponse".

En effet, si avant que ne débute l'enquête, le commissaire enquêteur obtient du maître d'ouvrage son accord (en dehors des enquêtes ICPE et loi sur l'eau où des textes l'imposent) pour qu'il fournisse un "mémoire en réponse" sur les observations et lettres recueillies en cours d'enquête, il est évident que le commissaire enquêteur devra attendre la fourniture de ce mémoire pour poursuivre la rédaction de son rapport.

Une autre circonstance autorise, à mon sens, le décalage de la fourniture du rapport, c'est lorsque l'enquête se termine par exemple dans la 2^{ème} quinzaine de juillet.

Dans ce cas il ne me paraît pas incongru de ne rendre le rapport que vers la mi-septembre !

Que faire si l'on s'aperçoit que l'on va dépasser les délais ?

Si le dépassement n'excède pas une semaine, l'on peut considérer que l'on est "dans les délais".

Si le dépassement doit être beaucoup plus important, il convient de prévenir le maître d'ouvrage et de lui donner la date approximative de remise du rapport. En effet, certains maîtres d'ouvrages (communes notamment) fixent longtemps à l'avance les réunions de leur Conseil Municipal afin d'adopter définitivement, suite à l'enquête, le texte ou les modifications envisagées objet de l'enquête (cas des PLU notamment).

Quelle est le risque, en cas de dépassement des délais ?

Le risque, notamment au plan du contentieux administratif est quasiment nul.

En effet, dans une jurisprudence de 1986, le Conseil d'Etat avait déjà affirmé (**N°47514** Publié aux Tables du Recueil Lebon) :

« Considérant que si les requérants soutiennent que le rapport du commissaire-enquêteur n'aurait été reçu à la sous-préfecture de Melun que le 21 août 1979 en méconnaissance du délai visé à l'article R. 11-20 du code de l'expropriation et R. 11-25 du même code, cette circonstance est sans influence sur la régularité de la procédure d'enquête et de l'avis du commissaire-enquêteur dès lors que le délai en cause n'est pas prescrit à peine de nullité. »

Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée de manière encore plus claire en 2002 (Conseil d'Etat : **N°111665 112707** Publié au Recueil Lebon)

« Considérant, en troisième lieu, que le délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête que l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme impartit au commissaire enquêteur pour adresser son rapport et ses conclusions au maire, n'a pas été prescrit à peine de nullité ; que le fait que ce délai n'ait pas été respecté, n'est donc pas susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure d'élaboration du plan d'occupation des sols . »

⇒ Pour préparer son rapport et ses conclusions, le commissaire-enquêteur:

- peut entendre toute personne qu'il lui paraît utile de consulter;
- doit entendre le maître de l'ouvrage, si celui-ci en fait la demande.

Enfin, rappelons qu'il appartient au commissaire-enquêteur d'annexer au registre d'enquête l'ensemble des correspondances reçues par lui, reçues au siège de l'enquête ou aux autres lieux de dépôt du dossier, ainsi que les contre-propositions qui auront pu lui être remises.

⇒ Si le commissaire enquêteur est mis personnellement en cause, il peut, selon les cas et s'il est adhérent de la CNCE :

- demander au Président départemental ou régional selon le cas de faire un courrier à la personne mettant en cause le commissaire-enquêteur lui rappelant les critères d'indépendance du commissaire- enquêteur (cas le plus fréquent) ;

RESERVÉ AUX MEMBRES DE LA CNCE

- demander, pour les cas les plus graves, à bénéficier de la protection juridique offerte par la CNCE.

----0----

Enfin pour terminer ce très long exposé, je vais dire quelques mots du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur

IV – LE RAPPORT ET LES CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

L'enquête publique a essentiellement pour but de "permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information". Le rapport, tenu à la disposition du public pendant un an, doit également être rédigé de manière simple et aisément compréhensible.

Dans cette double perspective d'une information complète de l'autorité compétente, qui doit lui permettre de prendre sa décision en toute connaissance de cause, et paré de vertus pédagogiques pour toucher un large public, le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête occupent une place essentielle.

⇒ Le rapport: analyse et résumé de l'enquête

Le rapport d'enquête vise à fournir à l'autorité compétente pour autoriser l'opération soumise à enquête, la refuser ou l'assujettir à certaines conditions, une information complète et synthétique nourrie de l'ensemble des observations formulées par le public.

⇒ Ce rapport comprend donc :

❖ Une relation de l'ensemble des événements qui se sont déroulés pendant l'enquête:

- incidents survenus au cours de l'enquête;
- initiatives prises par le commissaire-enquêteur (relation de la visite des lieux ou mention des oppositions rencontrées; demande de documents à verser au dossier et suite réservée à cette demande; procès-verbal de débat public; décision de prorogation; suite donnée aux diverses propositions faites par le commissaire-enquêteur, etc.);
- une relation comptable des observations, par exemple:
 - * nombreuses observations écrites; (dont tant en faveur du projet et tant hostiles au projet, si le partage est facile à faire)
 - * nombreuses observations orales;
 - * pétition ayant recueilli un grand nombre de signatures;
 - * contre-propositions reçues, etc.

❖ Une analyse synthétique des observations du public.

Lorsque seulement quelques observations ont été présentées, le commissaire enquêteur peut avec avantage analyser chacune d'elles.

Cette technique n'est pas possible dans le cas d'observations très nombreuses. Il appartient alors au commissaire-enquêteur de les regrouper par thèmes.

Cette analyse doit être la plus objective possible. Ici, le commissaire-enquêteur tait ses sentiments personnels ou bien s'il croit devoir prendre position sur chaque observation ou sur chaque thème, il doit distinguer clairement l'analyse de chaque observation ou thème et sa position personnelle.

⇒ Un rappel: toutes les observations doivent être examinées. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé irrégulière une enquête pour laquelle le commissaire-enquêteur avait omis de mentionner dans son rapport une pétition signée par plusieurs milliers de personnes → **extrait jurisprudence 31**. De même il a été jugé qu'il convenait d'examiner l'ensemble des observations → **extrait jurisprudence 32**, et que le commissaire enquêteur ne devait

pas refuser d'examiner une observation dès lors qu'elle était au cœur de l'enquête→
extrait jurisprudence 33

❖ Une analyse des contre-propositions qui ont pu lui être présentées.

⇒ Les conclusions, prise de position personnelle du commissaire-enquêteur

- Le commissaire enquêteur doit prendre en compte les contre-propositions qui lui ont été présentées→ **extrait jurisprudence 34**

Je rappelle que l'article L-123-10 du Code de l'Environnement cité dans cette jurisprudence précise : « *Le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées* ».

- Le commissaire-enquêteur doit présenter, dans un document séparé, ses conclusions personnelles et motivées. En d'autres termes, il appartient au commissaire-enquêteur de dire s'il est favorable défavorable au projet soumis à enquête.

Il s'agit d'un avis personnel, dans lequel le commissaire-enquêteur exprime son opinion intime. Cet avis peut donc légitimement être différent de l'opinion majoritaire du public. L'avis du commissaire-enquêteur doit être clair. Il appartient au commissaire-enquêteur de prendre position→ **extrait jurisprudence 35**. Son avis doit être ou favorable, ou défavorable ou encore favorable assorti de réserves ou de recommandations.

⇒ Pourquoi un rapport et des conclusions dans deux documents séparés ?

C'est un exercice difficile qui est exigé du commissaire-enquêteur, puisque dans un premier temps on lui demande d'être le plus objectif possible dans la relation et l'analyse de l'enquête et que dans un second temps, on lui demande, dans l'émission de son avis, d'exprimer un point de vue subjectif. L'exigence de deux documents séparés (prévue par les textes d'application de la loi du 12 juillet 1983) a seulement pour but de faciliter ce passage de l'objectif au subjectif. Elle représente une discipline utile mais la jurisprudence semble valider des conclusions qui n'auraient pas été présentées dans un document séparé→ **extrait jurisprudence 36**.

⇒ Les recommandations et les réserves

Le commissaire-enquêteur peut légitimement avoir le souci de ne pas seulement prendre position pour ou contre le projet, mais d'apporter sa contribution à l'amélioration de celui-ci en formulant des recommandations ou en posant des réserves.

Il doit alors savoir ce qui suit:

- Les recommandations sont, comme leur nom l'indique, de simples suggestions adressées à l'autorité compétente. Celle-ci peut les suivre ou ne pas les suivre, cela ne change rien au sens de l'avis du commissaire-enquêteur.
- Les réserves " J'émetts un avis favorable, sous réserve que, ou à condition que... " ont des conséquences juridiques plus marquées: si l'autorité compétente ne satisfait pas aux réserves dont est assorti l'avis favorable du commissaire-enquêteur, alors l'avis devient réputé défavorable (en d'autres termes, un "j'émetts un avis favorable

sous réserve que..." est pratiquement équivalent de "j'émet un avis défavorable, sauf si..." → [extrait jurisprudence 37](#). Compte tenu des conséquences attachées en droit au sens de l'avis du commissaire-enquêteur, il est donc très important que celui-ci indique clairement sous lequel des deux régimes il entend se placer.

Je préconise, afin d'éviter toute confusion ou interprétation de bien énoncer en toutes lettres :

Réserves (Réserve 1, 2, 3, etc.) et **Recommandations** (Recommandation 1, 2, 3 etc.)

⇒ Conséquences juridiques d'un avis défavorable du commissaire-enquêteur

- 1) Lorsqu'un avis défavorable a été émis par le commissaire-enquêteur à l'occasion d'une enquête relevant de la loi du 12 juillet 1983 et que l'administration a passé outre à cet avis, le juge administratif saisi d'une demande de sursis à exécution de la décision prise est tenu de faire droit à cette demande dès lors que l'un des moyens invoqués à l'appui de la requête au fond apparaît sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué → [extrait jurisprudence 38](#).
- 2) En outre, jusqu'en 2002, dans le cas d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, dans la procédure d'expropriation, un avis défavorable a pour effet de dessaisir le préfet ou le ministre qui aurait été compétent pour prononcer la déclaration d'utilité publique, celle-ci ne pouvant plus être prononcée que par décret en Conseil d'Etat. Ce n'est plus le cas actuellement.
- 3) En ce qui concerne les collectivités territoriales ou leur regroupement, dans le cadre des enquêtes relevant de la loi du 12 juillet 1983, l'opération ne peut être poursuivie qu'après délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné. → [extrait jurisprudence 39](#),
- 4) Seconde enquête menée par autre commissaire enquêteur après avis défavorable du premier : ses limites si c'est le même dossier → [extrait jurisprudence 40](#)

⇒ Cas particulier des enquêtes portant sur plusieurs objets

Pour régir les opérations complexes susceptibles de donner lieu à plusieurs enquêtes, le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 a prévu la possibilité :

- d'organiser des enquêtes conjointes, dirigées par le même commissaire enquêteur (art. 4.1);
- qu'une même enquête puisse valoir pour plusieurs procédures (art. 4.II).

Dans ce cas, il est très important que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête se prononce sur chacun des objets de l'enquête ou des enquêtes conjointes.

Par exemple, que sur une enquête portant à la fois sur une déclaration d'utilité publique et sur la modification d'un POS, le commissaire enquêteur se prononce sur l'utilité publique de l'opération et sur la modification du POS (La DUP d'un important ouvrage a été récemment annulée, la commission d'enquête s'étant prononcée exclusivement sur l'utilité publique de l'opération, sans avoir examiné la problématique propre à la modification du POS qui la conditionnait).



Validation désignation du CE par un TA après la rédaction de l'arrêté

Cour administrative d'appel de Paris

N° 00PA02764 00PA02875

Inédit au recueil Lebon

1E CHAMBRE

M. LEVASSEUR, rapporteur

Mme MASSIAS, commissaire du gouvernement

lecture du mardi 27 mars 2001

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

“Considérant que si, selon les dispositions précitées de l'article R.123-11 du code de l'urbanisme, la désignation du commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif est antérieure à l'intervention de l'arrêté du maire prescrivant l'enquête publique et si cet arrêté doit mentionner notamment les nom et qualité du commissaire enquêteur, toutefois, la circonstance que le président du tribunal administratif de Versailles, qui avait été saisi d'une demande en ce sens le 23 mars 1998, n'ait désigné le commissaire enquêteur que le 24 mars 1998 alors que l'arrêté prescrivant l'enquête publique était intervenu dès le 17 mars précédent sans indiquer les nom et qualité dudit commissaire n'a eu d'effet ni sur cette désignation, ni sur l'accès du public au dossier, ni sur la détermination des lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur s'est tenu à la disposition du public pour recueillir ses observations à partir du 20 avril 1998, date du début de l'enquête ; **qu'elle n'a donc pas entaché la procédure d'une irrégularité de nature à entraîner l'annulation du plan approuvé** ; que, par suite, la COMMUNE DE NOISY-LE-ROI est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Versailles a annulé, pour ce motif, la délibération de son conseil municipal, en date du 6 juillet 1998, approuvant son plan d'occupation des sols” ; **Cour Administrative d'Appel de Versailles**

N° 06VE00882

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre

M. BELAVAL, président

M. Gildas DACRE-WRIGHT, rapporteur

M. DAVESNE, commissaire du gouvernement

CARBONNIER, avocat

lecture du vendredi 16 novembre 2007

JURISPRUDENCE 2

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

“Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur désigné pour l'enquête publique du 21 mai 2001 au 13 juin 2001 avait exercé les

fonctions de directeur de l'urbanisme de la commune de Pavillons-sous-Bois de 1991 à 1996, période au cours de laquelle la réalisation d'une zone d'aménagement concerté et la construction d'un lycée pour le compte de cette commune avaient été confiées à la Sodedat 93 ; que la même personne, admise à la retraite en 1996, a été désignée pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur dans 35 enquêtes publiques qui se sont déroulées entre 1997 et 2001, dont deux seulement concernaient la Sodedat 93 ; **que ces faits, qui établissent que l'intéressé n'a jamais appartenu aux services de la commune de Noisy le Sec, ne démontrent pas qu'il a manqué à son devoir d'indépendance et d'impartialité dans la conduite de l'enquête publique précitée et dans l'avis favorable qu'il a exprimé à l'issue de celle-ci**, alors même qu'il avait émis des avis favorables dans les deux affaires concernant la Sodedat 93 et que le commissaire enquêteur intervenu dans l'enquête publique du 29 mars 1999 au 16 avril 1999 avait émis un avis défavorable quant à l'utilité publique de l'acquisition des parcelles des consorts X par la Sodedat 93” ;

Conseil d'Etat
statuant

au contentieux

N° 116013

Inédit au recueil Lebon

7 /10 SSR

Vigouroux, rapporteur

Lasvignes, commissaire du gouvernement

lecture du mercredi 2 décembre 1992

JURISPRUDENCE 3

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

“Considérant que la délibération en date du 28 novembre 1985 par laquelle le conseil municipal du Beny-Bocage a autorisé le maire à rappeler au commissaire enquêteur les choix de la commune sur la protection du massif forestier, n'avait pour objet que de faire connaître l'attachement de la commune à cet espace boisé ; qu'il ne résulte pas des pièces du dossier qu'une quelconque autre démarche ait été poursuivie par la commune ; **que cette délibération n'a pas constitué dans les circonstances de l'espèce, une pression exercée sur le commissaire-enquêteur ; que c'est, dès lors, que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur le manque d'indépendance du commissaire-enquêteur** pour annuler la totalité de la délibération du conseil municipal du Beny-Bocage du 30 janvier 1986 approuvant le plan d'occupation des sols de la commune”

Cour administrative d'appel de Bordeaux

N° 01BX00110

Inédit au recueil Lebon

1ERE CHAMBRE - FORMATION A 3

M. CHOISSELET, président

M. Jean-Louis REY, rapporteur

M. CHEMIN, commissaire du gouvernement

BIZET, avocat

lecture du jeudi 3 novembre 2005

JURISPRUDENCE 4

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

(Ile de la Réunion)

“Considérant qu'aux termes de l'article 9 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 rendu applicable aux enquêtes publiques préalables aux révisions du plan d'occupation des sols par l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « ... Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête, ou au sein des associations concernées par cette opération. » ;

Considérant que **le greffier en chef du tribunal administratif qui a été désigné comme commissaire enquêteur n'est pas susceptible, par ses fonctions, de participer au contrôle de l'opération soumise à enquête** ; qu'ainsi il ne peut, pour ce seul motif, être regardé comme une personne intéressée au sens des dispositions précitées”;

**CAA Nancy, 1er mars 2004,
Société Cédilor,
req 99NC00932**

JURISPRUDENCE 5

« (...) Considérant que, pour annuler l'arrêté en date du 28 novembre 1994 par lequel le préfet de la Moselle a autorisé la société Cédilor à exploiter un centre de traitement de déchets industriels spéciaux à Amnéville, au lieudit Malancourt-la-Montagne, le tribunal administratif de Strasbourg s'est fondé sur l'irrégularité de la procédure d'enquête publique en raison de l'intérêt personnel à l'opération du président de la commission d'enquête, en violation de l'article 2 de la loi susvisée du 12 juillet 1983 ; que la société Cédilor ne saurait utilement prétendre que le soutien du député-maire d'Amnéville au président de la commission d'enquête n'a été que postérieur aux opérations d'enquête, que ce député-maire n'avait aucun intérêt à la réalisation du projet et que ce soutien ne suffisait pas à établir l'absence d'impartialité du président de la commission, alors que les premiers juges ont précisé, d'une part, la proximité des dates auxquelles le rapport a été remis au préfet et le soutien litigieux a été exprimé, soit

respectivement les 23 et 25 février 1994, d'autre part, le caractère public de la prise de position du maire en faveur du projet, après avoir indiqué que le rapport d'enquête n'examinait que de manière particulièrement succincte les nombreuses observations hostiles au projet, ce qui constitue **un élément distinct des liens politiques unissant le maire et le président de la commission d'enquête, dont l'exactitude matérielle n'est pas utilement contestée par la société Cédilor** qui se borne à rappeler le contenu des conclusions de la commission d'enquête dépourvu de toute mention du contenu des observations défavorables ; que ni la circonstance que la commission d'enquête a accompli les autres aspects de sa mission avec sérieux, ni celle que l'enquête publique préalable à l'obtention du permis de construire, menée par un autre commissaire-enquêteur, n'a pas donné lieu à un avis défavorable ne sont de nature à remettre en cause l'appréciation à laquelle s'est livrée le tribunal administratif ; qu'il y a lieu, dès lors, d'écarter le moyen tiré de l'absence de partialité du président de la commission d'enquête par adoption des motifs contenus dans le jugement attaqué ; (...) »

Les liens politiques existants entre le président de la commission d'enquête et le maire de la commune où devait être implantée l'installation classée ont conduit le juge à annuler l'autorisation d'exploiter ladite installation classée (TA Strasbourg 4 mars 1999) - décision confirmée par la Cour administrative d'appel –

JURISPRUDENCE 6

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 225218

Inédit au Recueil Lebon

6 SS

M. Fanachi, Rapporteur

M. Seban, Commissaire du gouvernement

Lecture du 28 décembre 2001

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(…) Considérant que la circonstance que **l'enquête publique se serait déroulée juste avant une période de vacances scolaires est sans influence sur la régularité de la procédure suivie** ; que si les requérants font valoir que l'ensemble des documents du dossier n'était pas tenu en permanence à la disposition du public, il ne ressort pas des pièces du dossier que la communication de ces documents aurait été impossible ou difficile ; que par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'enquête se serait déroulée dans des conditions irrégulières ;

Conseil d'État
statuant
au contentieux

N° 256511

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Bertrand Dacosta, Rapporteur

M. Guyomar, Commissaire du gouvernement

M. Stirn, Président

Lecture du 28 juillet 2004

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

... « Considérant, en troisième lieu, que **si l'enquête publique a été organisée durant la période des vacances d'été, du 9 juillet au 7 septembre 2001, sa durée a été largement supérieure à la durée minimale d'un mois fixée par l'article L. 123-7 du code de l'environnement** ; qu'elle a été en outre précédée et accompagnée d'une large information du public ; que la commission d'enquête a pu ainsi, à bon droit estimer qu'il était inutile de prolonger l'enquête et d'organiser une réunion spécifique ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la population concernée n'a pas été mise à même de s'exprimer ; »

Cour administrative d'appel de Paris

N° 99PA03701

Inédit au recueil Lebon

1ERE CHAMBRE - FORMATION A

M. JANNIN, président

Mme Marie-Christine GIRAUDON, rapporteur

M. HEU, commissaire du gouvernement

DISTEL, avocat

lecture du jeudi 13 mai 2004

JURISPRUDENCE 8

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« (...) Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article R. 141-8 : Les observations formulées par le public sont recueillies sur un registre spécialement ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire-enquêteur ; **que la circonstance que les huit premiers feuillets du registre, qui était dûment coté, n'ont été paraphés que six jours après le début de l'enquête n'a pas été de nature à entacher d'irrégularité ladite enquête ; »**

Cour administrative d'appel de Nantes

N° 98NT02230

Inédit au recueil Lebon

2E CHAMBRE

Mme STEFANSKI, rapporteur

M. LALAUZE, commissaire du gouvernement

lecture du mardi 28 mai 2002

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« (...) **que la circonstance que le registre d'enquête n'ait pas été paraphé par le commissaire enquêteur ne saurait être de nature, par elle-même, à vicier la procédure suivie en l'espèce**, dès lors qu'il n'est pas établi, ni même d'ailleurs allégué, que ledit registre présenterait des pages manquantes ou ne comporterait pas toutes les observations formulées; »

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 160451

Inédit au recueil Lebon

10 / 7 SSR

M. Rousselle, rapporteur

M. Combrexelle, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 17 novembre 1995

JURISPRUDENCE 9

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : "Le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président. Les membres de la commission d'enquête sont en nombre impair. Le même arrêté précise : 1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours. 2° Les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou l'un des membres de celle-ci" ; **que si certaines personnes ont déposé dans les communes de Vernègues, Alleins et Lambesc des observations pré-rédigées sur des feuilles distinctes des registres, de tels faits, qui ne sont pas contraires aux dispositions de l'article R. 11-8 du même code, lequel autorise les intéressés à adresser par écrit leurs observations qui sont annexées au registre, n'ont pas entaché d'irrégularité la procédure d'enquête ;** »

Conseil d'Etat
statuant

au contentieux

N° 107456

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6 / 2 SSR

M. Combarous, président

M. Piveteau, rapporteur

M. du Marais, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 10 juin 1994

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« Considérant qu'aux termes de l'article R.11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : "Le préfet désigne par arrêté les heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre à feuillets non mobiles est coté et paraphé par le commissaire-enquêteur ..." ; qu'il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté en date du 27 octobre 1987, le préfet du Pas-de-Calais a prescrit l'ouverture d'un registre aux fins de réaliser l'enquête publique relative à l'extension du parcours de golf d'Olhain ; **que si les observations sur l'utilité publique n'ont pas été consignées directement par les intéressés sur le registre d'enquête qui ne comportait que deux feuillets non mobiles cotés et paraphés, mais annexées audit registre, les noms et adresses des auteurs de ces observations, ainsi que leur signature figurent sur le registre ; que, dans les circonstances de l'espèce, et alors qu'il ne résulte pas de l'instruction, et qu'il n'est d'ailleurs pas allégué, que la totalité des observations présentées au cours de l'enquête n'auraient pas été fidèlement enregistrées, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la procédure d'enquête serait entachée d'irrégularité »**

Conseil d'Etat
statuant

au contentieux

N° 84240

Inédit au recueil Lebon

5 / 3 SSR

Salat-Baroux, rapporteur

Daël, commissaire du gouvernement

lecture du lundi 22 mars 1993

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« Considérant qu'en vertu de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'arrêté par lequel le préfet prescrit une enquête d'utilité publique précise "2° Les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou l'un des membres de celle-ci" ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le registre d'enquête ne comportait que des feuillets non mobiles ; **que le fait qu'il ait été coté et paraphé par l'adjoint au maire de Saint-Chamond et non par le président de la commission d'enquête ou l'un des membre de celle-ci est sans influence sur la régularité de l'enquête**, dès lors qu'aucune irrégularité n'a été alléguée dans la tenue du registre ;»

Conseil d'Etat
statuant

au contentieux

N° 51183 55429

Publié au recueil Lebon

1 / 4 SSR

M. Coudurier, président

M. Fraisse, rapporteur

Mme de Clausade, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 20 mai 1988

JURISPRUDENCE 12

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le registre d'enquête ouvert par la mairie et comportant 16 pages sur des feuillets non mobiles, **a été complété par des feuilles mobiles non paraphées préalablement par le commissaire-enquêteur, où celui-ci a enregistré les observations complémentaires et qu'il a annexées au registre ; qu'ainsi, les requérants sont fondés à soutenir que l'enquête d'utilité publique s'est déroulée dans des conditions irrégulières**, et à demander l'annulation du décret en date du 7 avril 1983 déclarant d'utilité publique les acquisitions et les travaux à entreprendre par la commune de Bruges en vue de la réalisation d'un ensemble de 134 logements et, par voie de conséquence, celle de l'arrêté en date du 11 août 1983 par lequel le commissaire de la République de la Gironde a déclaré cessibles les parcelles que la commune de Bruges est autorisée à acquérir en vue de la réalisation de l'ensemble immobilier prévu par le décret précité du 7 avril 1983 ;

Article 1er : Le décret du 7 avril 1983 déclarant d'utilité publique les acquisitions et les travaux à entreprendre par la commune de Bruges en vue de la réalisation d'un ensemble de 135 logements à caractère social, et l'arrêté en date du 11 août 1983 par lequel le commissaire de la République de la Gironde a déclaré cessibles les parcelles que la commune de Bruges est autorisée à acquérir en vue de la réalisation de l'ensemble immobilier prévu par le décret précité sont annulés.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Y..., à M.HECRE, à l'ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES ET RIVERAINS DE BOURG-NORD, à Mme X..., à la commune de Bruges, au ministre de l'intérieur et au ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.»

« Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 14114

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

4 / 1 SSR

M. Gazier, président

M. Dulong, rapporteur

Mlle Laroque, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 1 octobre 1982

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« CONSIDERANT QU'EN L'ABSENCE DE TOUTE PRESCRIPTION REGLEMENTAIRE CONTRAIRE, UNE FEUILLE DOUBLE D'UN SEUL TENANT PEUT CONSTITUER UN REGISTRE A FEUILLETS NON MOBILES »

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON

statuant au contentieux

N° 04LY00675

Inédit au Recueil Lebon

1ère Chambre - formation à 5

M. Gérard FONTBONNE, Rapporteur

M. BESSON, Commissaire du gouvernement

M. VIALATTE, Président

GAUCHER

Lecture du 6 avril 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...() «que toutefois la seule possibilité ouverte aux intéressés de consigner leurs remarques sur un registre **en l'absence de réunion publique, de permanences tenues par des représentants de la municipalité, ou de tout autre mode de communication permettant des échanges de vues**, ne peut être regardée comme ayant réalisé une concertation ; que, de surcroît la mise à disposition du dossier a donné lieu à **une publicité limitée n'ayant notamment été annoncée, ni dans le bulletin municipal d'information, ni dans la presse locale** ; que par suite, l'ensemble des modalités retenues ne peut, eu égard à l'importance que revêt l'élaboration du plan local d'urbanisme, même dans une commune de taille limitée, et alors même qu'aucune question particulière d'urbanisme **ne serait apparue comme faisant débat dans la population, être regardée comme répondant aux exigences des articles L. 123-6 et L. 300-2 précités du code de l'urbanisme ; »**

Cour Administrative d'Appel de Nantes

N° 07NT02246

Inédit au recueil Lebon

2ème Chambre

M. DUPUY, président

M. Roger-Christian DUPUY, rapporteur

M. ARTUS, commissaire du gouvernement

LE MAPPIAN, avocat

lecture du mardi 19 février 2008

JURISPRUDENCE 15

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...() « Considérant qu'il ressort des pièces complémentaires produites pour la première fois en appel, que le dossier soumis à l'enquête publique par le maire de Saint-Etienne-du-Bois comportait un fascicule intitulé **"avis des personnes publiques et autres personnes associées"** comprenant, outre les avis émis par lesdites personnes publiques, la mention des avis réputés favorables en l'absence de réponse des personnes publiques ou des autres personnes associées consultées ; **qu'ainsi, les dispositions dudit article L. 123-10 n'ont pas été méconnues »**

CAA Lyon,

14 mai 2002,

Mme Magnin et autres, n°00 LY 01997

JURISPRUDENCE 16

« (...) Considérant que les travaux prévus sur la RN 504 à hauteur de la commune de Virignin pour un montant prévisionnel de 100 millions de francs, et déclarés d'utilité publique par l'arrêté attaqué, constituent un élément de l'aménagement à long terme de la RN 504 par mise à deux voies de l'itinéraire Ambérieu-en-Bugey - Chambéry, qui a fait l'objet d'une décision ministérielle de plan d'aménagement à long terme du 4 janvier 1980 et d'une étude d'ensemble dite "étude d'aménagement d'axe" arrêtée le 30 octobre 1987, cette dernière date devant être regardée comme celle de l'adoption définitive du projet ; qu'il n'est pas contesté par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement que cet aménagement, destiné à améliorer les liaisons entre la France et l'Italie par le tunnel du Fréjus, est d'un coût supérieur au montant de 545 millions de francs fixé par l'article 2 du décret précité du 17 juillet 1984 ; qu'ainsi, et alors même qu'il se décomposait en plusieurs opérations distinctes, le projet de réaménagement de la RN 504 entre Ambérieu-en-Bugey et Chambéry devait être regardé comme un grand projet d'infrastructure routière au sens des dispositions précitées de la loi du 30 décembre 1982 et du décret du 17 juillet 1984 ; qu'il est constant qu'après l'adoption définitive du projet le 30 octobre 1987, les premières tranches de cet aménagement, constituées par les déviations de Belley et d'Ambérieu, ont été mises en service en 1988, après l'entrée en application du décret susvisé du 17 juillet 1984 ; **que, cependant, il n'est pas contesté que l'évaluation prescrite par les dispositions des articles 4 et 5 du décret du 17 juillet 1984 n'a pas été jointe au dossier soumis à l'enquête publique ni avant la première tranche de travaux ni avant l'enquête qui, pour les travaux correspondant à la déviation de Virignin, s'est déroulée du**

7 septembre au 7 octobre 1998 ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la procédure a été irrégulière et que l'arrêté du préfet de l'Ain en date du 9 juillet 1999 les déclarant d'utilité publique est entaché d'illégalité pour ce motif (...). »

CAA Lyon, 4 juillet 2003,

JURISPRUDENCE 17

Association Comité de défense des coteaux de Moirans, M. et Mme Boisserand, n°98 LY 01212 et 98 LY 01228.

« (...) Considérant que dans le dossier soumis à l'enquête publique qui s'est déroulée du 17 mai au 17 juin 1993, préalablement à l'arrêté susmentionné du préfet de l'Isère en date du 11 février 1994, l'estimation des dépenses a été faite sur la base des prix estimés en novembre 1987, sans qu'il fut tenu compte ni de l'évolution du coût prévisible de l'opération entre 1987 et 1993, ni du coût effectif des travaux déjà en grande partie réalisés à la suite de la première déclaration d'utilité publique et dont l'association Comité de défense des coteaux de Moirans soutient sans être contestée qu'il avait largement dépassé les prévisions ; **qu'ainsi ce dossier qui ne permettait pas de connaître le coût total de l'opération, tel qu'il pouvait être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ne répondait pas aux prescriptions de l'article R. 11-3 précité du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique** ; que, par suite, l'arrêté portant déclaration d'utilité publique est intervenu sur une procédure irrégulière (...). »

CAA Bordeaux,

3 novembre 2005,

Commune de Pont-du-Casse, req. n°028BX00222.

JURISPRUDENCE 18

...() « Considérant que pour justifier de l'accomplissement de la publication par voie d'affiches de l'avis d'ouverture de l'enquête publique, la commune se prévaut d'un certificat du maire établi le mai 1999 ; **qu'un tel certificat ne peut cependant avoir pour effet de justifier, par anticipation, de la réalité d'un affichage qui n'a débuté que dix jours plus tard** ; qu'en l'absence de certificat probant, la commune ne justifie pas de la réalité de l'affichage de l'avis d'ouverture d'enquête publique dans les conditions imposées par l'article R.11-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précité que cette irrégularité est de nature à entacher d'illégalité l'acte déclaratif d'utilité publique (...). »

CAA Nantes, 14 mars 2006,

JURISPRUDENCE 19

Commune de Haute-Goulaine, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, req. n°04NT00593

...() « Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article R.123-11 du Code de l'urbanisme, un avis portant à la connaissance du public les indications que le maire est tenu de faire figurer dans son arrêté soumettant à enquête publique le plan d'occupation des sols rendu public est publié en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département, quinze jours au moins avant le début de

l'enquête et rappelé de même dans les huit premiers jours de celle-ci. Il est publié par voie d'affiches et éventuellement par tout autre procédé dans la ou les communes concernées ;

Considérant que s'il est constant que l'avis du maire de Haute-Goulaine prévu à l'article R.123-11 précité a été publié dans deux journaux locaux conformément aux dispositions précitées, il n'a donné lieu qu'à un affichage en mairie et à une communication intermittente au moyen d'un panneau électronique ; qu'un tel affichage, limité aux modalités ainsi utilisées, ne saurait, eu égard à l'importance de la population communale s'établissant à près de 5 000 habitants et à sa dissémination sur un territoire de 20 km², tenir lieu de la publication par voie d'affiches exigée par l'article précité du code ; qu'ainsi, nonobstant la circonstance que la commune de Haute-Goulaine ne s'était pas dotée d'un dispositif d'affichage recouvrant l'ensemble du territoire communal et que l'avis d'enquête avait fait l'objet de plusieurs insertions au bulletin municipal, la procédure de révision du POS communal a été conduite dans des conditions irrégulières qui entachent d'illégalité la délibération du 12 juillet 2000»

CAA Bordeaux,
21 novembre 2005, Mme X,
req. n°058BX00260.

JURISPRUDENCE 20

...() «Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'enquête publique relative au projet d'expropriation poursuivi par la commune de Cambon d'Albi a commencé le 10 avril 2002 ; **que la publication de l'avis d'enquête dans l'un des deux journaux locaux a eu lieu seulement le 5 avril 2002, soit moins de huit jours avant le début de ladite enquête ; qu'ainsi les dispositions précitées de l'article R.11-4 du Code de l'expropriation n'ont pas été respectées ; que, dès lors, l'arrêté déclaratif d'utilité publique du 28 août 2002 est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière (...).**»

CM Nantes, 30 juin 2006,
M. Jean-Jacques X,
req. n°04NT01488..

JURISPRUDENCE 21

...() « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté que l'arrêté du 20 mars 2002, rectifié le 4 avril suivant, par lequel le maire de Corbeilles-en-Gâtinais a prescrit une enquête publique sur le projet de modification du plan d'occupation des sols commune a fait l'objet d'un affichage en mairie le 8 avril 2002, soit la veille de l'ouverture de l'enquête dont le délai courait du 9 avril au 10 mai 2002 ; **qu'ainsi, le délai minimal d'affichage de quinze jours prescrit préalablement à l'ouverture de l'enquête par les dispositions précitées de l'article 12 du décret du 23 avril 1985, afin d'informer le public et, notamment, la population locale, suffisamment tôt à l'avance, n'a pas été respecté ;** que, dans ces conditions, quand bien même les autres formalités de publicité requises par les dispositions précitées avaient eu lieu, et alors que le commissaire-enquêteur a relevé, dans ses conclusions, que le projet soumis à l'enquête avait suscité un faible nombre d'observations, la procédure de modification du plan d'occupation des sols doit être regardée comme entachée d'irrégularité sur ce point (...).»

Cour Administrative d'Appel de Versailles

N° 05VE00208

Inédit au recueil Lebon

2ème Chambre

Mme MARTIN, président

Mme Corinne SIGNERIN-ICRE, rapporteur

M. PELLISSIER, commissaire du gouvernement

GENTILHOMME, avocat

lecture du jeudi 16 novembre 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« En ce qui concerne l'exception d'illégalité du plan d'occupation des sols :

« (...) qu'il ressort des pièces du dossier que l'enquête concernant la révision du plan d'occupation des sols de SOISY-SOUS-MONTMORENCY s'est déroulée du 28 mai au 30 juin 1999 et que des avis ont été publiés les 21 et 28 mai dans le quotidien « Le Parisien » et les 19 et 26 mai dans « L'écho régional » ; **que si les avis initiaux ont ainsi été publiés moins de quinze jours avant le début de l'enquête et si seul l'un des avis de rappel a été publié dans le délai prescrit, il ressort toutefois des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, eu égard au délai séparant les premières publications du début de l'enquête et alors, qu'en dépit de la portée relativement limitée de la révision projetée, 282 personnes sont venues consulter le dossier, le commissaire enquêteur ayant recueilli une vingtaine d'observations, cette méconnaissance des dispositions sus rappelées ne peut être regardée comme ayant eu pour effet de priver le public des garanties que lui confère la réglementation ; que, dès lors, en l'absence de méconnaissance d'une formalité substantielle, le moyen tiré de l'irrégularité de la publicité donnée à l'enquête publique doit être écarté ; »**

Cour Administrative d'Appel de Marseille

N° 02MA00388

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. ROUSTAN, président

Mme Isabelle BUCCAFURRI, rapporteur

M. CHERRIER, commissaire du gouvernement

STEMMER, avocat

lecture du jeudi 11 janvier 2007

JURISPRUDENCE 23

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

« (...) Considérant que, **s'il est constant que l'affichage de l'avis d'enquête n'a pas été effectué sur le domaine de Valcros et à proximité immédiate alors qu'il constituait « un lieu concerné par l'enquête » au sens des dispositions précitées, cette carence n'a pas été de nature à entacher d'irrégularité l'enquête publique dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que la publicité de l'avis d'enquête a été, par ailleurs assurée, par un affichage en mairie, par des insertions dans les journaux**

locaux et que l'enquête publique a donné lieu à un nombre important d'observations recueillies par le commissaire enquêteur, au nombre de 137, dont notamment celles des propriétaires du Domaine de Valcros ; »

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 156270 156543

Publié au recueil Lebon

6 / 2 SSR

M. Groux, président

M. Lerche, rapporteur

M. Lamy, commissaire du gouvernement

SCP Nicolay, de Lanouvelle, Avocat, avocats

lecture du mercredi 18 décembre 1996

JURISPRUDENCE 24

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut d'affichage de l'avis d'enquête sur les voies d'accès au chantier et dans le voisinage de l'installation :

« Considérant (...) 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 ; »**

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux

N° 06BX01509

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre (formation à 3)

M. DE MALAFOSSE, président

Mme Florence REY-GABRIAC, rapporteur

M. POUZOULET, commissaire du gouvernement

SCP DANIEL PICOTIN, avocat

lecture du lundi 8 septembre 2008

JURISPRUDENCE 25

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la demande d'extension de son élevage présentée par l'EARL a fait l'objet d'une enquête publique qui s'est déroulée du

25 février au 28 mars 2002 ; que les avis d'enquête ont été affichés dans les journaux locaux et affichés en mairie, dans les délais et conditions prescrits par la loi ; que l'enquête a été précédée d'une information des élus locaux et de la population par le moyen de réunions avec les conseils municipaux et de réunions ouvertes au public ; qu'il y a eu une forte participation du public à cette enquête ; **que, par suite, le fait que les formalités d'affichage n'aient pas été effectuées sur les lieux mêmes de l'installation projetée, au lieu-dit La Grimauderie, 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 ;**

Cour Administrative d'Appel de Marseille

N° 04MA00653

Inédit au recueil Lebon

6ème chambre - formation à 3

Mme FAVIER, président

Mme Sylvie CAROTENUTO, rapporteur

Melle JOSSET, commissaire du gouvernement

MARGALL, avocat

lecture du lundi 30 juillet 2007

JURISPRUDENCE 26

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(…) Considérant, en cinquième lieu, que s'il est allégué de l'insuffisance de l'affichage de l'avis d'enquête publique, **il ressort notamment du rapport de la commission d'enquête, que celui-ci a été effectué de façon satisfaisante en de nombreux points ;** que l'avis d'enquête a été publié dans deux journaux régionaux et par voie d'affiches ; que la circonstance qu'il ait été affiché dans une cour de la mairie de Nîmes, au demeurant accessible au public, ne suffit pas à établir que les formalités d'affichage aient été globalement insuffisantes ;

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 158595

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

8 / 9 SSR

M. Groux, président

M. Lamy, rapporteur

M. Bachelier, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 21 juin 1996

JURISPRUDENCE 27

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(…) Considérant que, ni les articles R. 141-8 et R. 141-9 du même code de la voirie routière, qui prévoient, respectivement, que les observations formulées par le public sont recueillies sur un registre spécialement ouvert à cet effet, coté et paraphé par le

commissaire enquêteur et que, à l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé par le commissaire enquêteur, **aucune autre disposition, ne faisaient obligation à M. Vincenti, commissaire enquêteur, d'annexer au registre d'enquête la pétition signée par 631 habitants de la COMMUNE DE FUVEAU, hostiles au projet de déclassement d'un tronçon de 162 m2 de la rue du 14 juillet, destiné à servir de terrain d'assiette à de nouveaux bâtiments scolaires ; qu'ainsi le tribunal administratif de Marseille s'est à tort fondé, pour annuler la délibération du 5 février 1993 du conseil municipal de Fuveau qui a approuvé ce déclassement, sur le défaut d'annexion au registre d'enquête de la pétition ci-dessus mentionnée ;**

Cour administrative d'appel de Bordeaux

N° 02BX02599

Inédit au recueil Lebon

1ERE CHAMBRE - FORMATION A 3

M. REY, président

Mme Marianne HARDY, rapporteur

M. CHEMIN, commissaire du gouvernement

SYMCHOWICZ & WEISSBERG, avocat

lecture du jeudi 29 juin 2006

JURISPRUDENCE 28

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

..(..) « Considérant que le président de la commission d'enquête n'était pas tenu d'organiser la réunion publique mentionnée à l'article R.11-14-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique » ;

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 05536

Publié au recueil Lebon

SECTION

M. Heumann, président

M. Leulmi, rapporteur

M. Dondoux, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 29 juin 1979

JURISPRUDENCE 29

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

..(..) « QUE LA CIRCONSTANCE QUE LE REGISTRE D'ENQUETE A ETE CLOS PAR LE COMMISSAIRE-ENQUETEUR ET NON PAR LE MAIRE AINSI QUE LE PREVOIT L'ARTICLE 19 DU DECRET DU 6 JUIN 1959 N'ETAIT PAS, PAR ELLE MEME, DE NATURE A VICIER LA PROCEDURE SUIVIE, ALORS QU'IL N'EST PAS ALLEGUE QUE LEDIT REGISTRE D'ENQUETE AIT COMPORTE DES IRREGULARITES « ;

Cour administrative d'appel de Paris

N° 96PA02808 96PA02812

Inédit au recueil Lebon

1E CHAMBRE

Mme HELMLINGER, rapporteur

M. BARBILLON, commissaire du gouvernement

lecture du jeudi 16 septembre 1999

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

..(..) « que la commune des Ulis n'établit pas que le remplacement, à la suite de sa disparition, d'un registre, dans la commune de Villejust, a été de nature à influencer l'avis émis par la commission »;

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

N° 14601

Publié au recueil Lebon

1 / 4 SSR

M. Ducoux, président

M. Belaval, rapporteur

M. Dondoux, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 14 novembre 1980

JURISPRUDENCE 31

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(..) « CONSIDERANT QU'IL N'EST PAS CONTESTE QU'ENVIRON 6 000 PETITIONS ONT ETE ADRESSEES PAR L'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE L'AERODROME DE SISTERON-THEZE AU COMMISSAIRE ENQUETEUR DANS LE DELAI PREVU A L'ARTICLE R. 11-8 PRECITE DU CODE DE L'EXPROPRIATION ; QU'IL RESSORT DES PIECES DU DOSSIER QUE CES PETITIONS N'ONT PAS ETE ANNEXEES AU REGISTRE D'ENQUETE ET QUE LE COMMISSAIRE ENQUETEUR N'EN A MEME PAS MENTIONNE L'EXISTENCE ; QUE LA CIRCONSTANCE QU'UNE PARTIE DES PETITIONNAIRES NE RESIDAIT PAS DANS LE DEPARTEMENT N'ETAIT PAS DE NATURE A DISPENSER LE COMMISSAIRE ENQUETEUR DE L'EXAMEN PREVU PAR L'ARTICLE R. 11-10 DU CODE DE L'EXPROPRIATION PRECITE ; QUE, PAR SUITE, L'ARRETE EN DATE DU 29 DECEMBRE 1976 DU PREFET DES ALPES DE HAUTE PROVENCE DECLARANT D'UTILITE PUBLIQUE LES TRAVAUX D'AMENAGEMENT DE L'AERODROME DE SISTERON-THEZE A ETE PRIS SUR UNE PROCEDURE IRREGULIERE (...) »

Cour administrative d'appel de Lyon

N° 03LY01009

Inédit au recueil Lebon

1ERE CHAMBRE - FORMATION A 5

M. CHABANOL, président

M. Gérard FONTBONNE, rapporteur

M. BOUCHER, commissaire du gouvernement

GUIN, avocat

lecture du mardi 27 avril 2004

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(...) «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 ; que dans ces conditions la COMMUNE DES VANS n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif a estimé que l'avis du commissaire-enquêteur était empreint de partialité et entachait d'illégalité la procédure d'élaboration des POS litigieux (...) »

Cour administrative d'appel de Nancy

lecture du 17 novembre 2005

SCEA Freyermuth

Req n°01NC00722

JURISPRUDENCE 33

...(...) «Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'enquête publique diligentée en vue de (...) a donné lieu à une observation consignée au registre qui a d'ailleurs été la seule émise en l'espèce, par laquelle la société requérante conteste d'inclusion de la ferme dite de la Malassise dans le périmètre de protection rapproché du captage de la commune ; **que le commissaire-enquêteur a expressément refusé de répondre à cette observation estimant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les limites du périmètre de protection ; que cependant, eu égard à l'objet sus rappelé de la déclaration d'utilité publique, la délimitation du périmètre de protection rapproché constituait en l'espèce l'un des points sur lesquels le commissaire enquêteur devait nécessairement exprimer son avis ...)** »

Tribunal Administratif de Fort de France

lecture du 28 septembre 2006

Assaupamar

Req n°06101

JURISPRUDENCE 34

...(...) «Considérant que l'Assaupamar soulève notamment le moyen tiré de ce que le commissaire-enquêteur n'a pas mentionné ses observations ; que s'il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur a analysé les observations portées,

l'association requérante établit avoir formulé des contre-propositions qui n'ont pas été portées sur le registre d'enquête par le commissaire-enquêteur, en méconnaissance de l'article L.123-10 du Code de l'Environnement ; qu'une telle irrégularité présente un caractère substantiel...(....) »

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON

N° 06LY01386

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. BEZARD, président

M. Jean-Pascal CHENEVEY, rapporteur

M. BESSON, commissaire du gouvernement

SCP HUGLO LEPAGE & ASSOCIES ; SCP HUGLO LEPAGE & ASSOCIES ; SCP HUGLO LEPAGE & ASSOCIES, avocat

lecture du mardi 4 novembre 2008

JURISPRUDENCE 35

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(....) « Considérant que...(....) : « Le commissaire enquêteur (...) rédige, d'une part, un rapport dans lequel il relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies, d'autre part, ses conclusions motivées, qui doivent figurer dans un document séparé et préciser si elles sont favorables ou non à la demande d'autorisation » ; **que, si ces dispositions n'impliquent pas que le commissaire enquêteur soit tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, elles l'obligent à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;**

Considérant qu'en se bornant à indiquer qu'il donnait un avis favorable au projet compte tenu de l'absence de tout motif s'y opposant et de la volonté de la SOCIETE VICAT d'exploiter le site dans le respect de l'environnement et des dispositions applicables, le commissaire enquêteur, qui a été saisi, notamment par l'association Bouvesse environnement, d'objections circonstanciées au projet, **a insuffisamment motivé son avis ;** que les dispositions précitées ont par suite été méconnues ; »

Cour Administrative d'Appel de Nancy

N° 08NC00005

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. le Prés GILTARD, président

M. Olivier COUVERT-CASTERA, rapporteur

Mme STEINMETZ-SCHIES, commissaire du gouvernement

SOCIÉTÉ D'AVOCATS M & R, avocat

lecture du jeudi 18 décembre 2008

JURISPRUDENCE 36

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(....) « **que, par suite, et alors même que le commissaire enquêteur a omis, contrairement à ce qu'exige l'article 20 du décret du 23 avril 1985, de présenter ses**

conclusions motivées dans « un document séparé », c'est à tort que, pour annuler la délibération adoptée le 3 mars 2005 par le conseil municipal de la COMMUNE D'ESCHERANGE, le Tribunal administratif de Strasbourg s'est notamment fondé sur ce que cette délibération était intervenue à l'issue d'une procédure entachée d'irrégularité en raison de l'absence de motivation des conclusions du commissaire enquêteur ;»

Conseil d'État statuant au contentieux

N° 230432

Inédit au Recueil Lebon

M. Chantepy, Rapporteur

*M. Piveteau, Commissaire du gouvernement

M. Stirn, Président

DE NERVO

Lecture du 3 novembre 2003

JURISPRUDENCE 37

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(...) «qu'il ressort des énonciations non contestées de l'arrêt attaqué que le commissaire-enquêteur avait mis comme condition, qu'il qualifiait de draconienne et irréversible, à l'avis favorable qu'il rendait sur le projet de plan d'occupation des sols révisé de la commune, l'exclusion de toute construction de logements dans la zone dite Saint-Lazare ; **qu'après avoir, par une appréciation souveraine, estimé que la délibération du conseil municipal approuvant le plan d'occupation des sols révisé de la commune n'avait, en limitant les constructions de logements dans cette zone, que partiellement pris en compte cette réserve, la cour administrative n'a pas commis d'erreur de droit en regardant l'avis du commissaire-enquêteur comme défavorable** au classement de cette zone en zone III NA et en faisant, par suite, application des dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1983 ; »

Cour administrative d'appel de Nantes

N° 98NT00429

Inédit au recueil Lebon

2E CHAMBRE

M. COËNT, rapporteur

M. LALAUZE, commissaire du gouvernement

lecture du mardi 18 juin 2002

JURISPRUDENCE 38

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

...(...) «Considérant que la requête (...) est dirigée contre le jugement du 29 janvier 1998 par lequel le Tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de ces mêmes associations, tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêté du 16 septembre 1997 du préfet d'Ille-et-Vilaine autorisant M. Daniel X... à exploiter un poulailler de 9 000 dindes (ou équivalents) sur le territoire de la commune de Paimpont (Ille-et-Vilaine) ; que lesdites associations demandent, en conséquence, à la Cour de prononcer le sursis à exécution de cet arrêté ;

Considérant qu'aux termes de (...) : "Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur (...) font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation." ; qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'enquête publique effectuée sur le projet se rapportant à la demande d'autorisation d'exploitation présentée par M. X..., **le commissaire- enquêteur a émis, le 10 février 1997, un avis défavorable à ce projet ;**

Considérant, qu'en l'état de l'instruction, le moyen invoqué par les associations requérantes à l'appui de leurs conclusions en annulation dirigées contre l'arrêté préfectoral du 16 septembre 1997 et tiré de la méconnaissance de l'article 2-5° du décret du 21 septembre 1977 susvisé qui exige la mention des capacités financières de l'exploitant au dossier de la demande d'autorisation d'une installation classée, paraît en l'espèce, en l'absence d'indications suffisantes figurant à l'appui de cette demande et notamment dans l'étude d'impact à laquelle il est fait référence, sérieux et de nature à entraîner l'annulation de cet arrêté ; qu'il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce même arrêté ; **qu'il y a lieu, dès lors, dans les circonstances de l'affaire, d'annuler ce jugement et de faire droit aux conclusions des associations requérantes tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêté du 16 septembre 1997 du préfet d'Ille-et-Vilaine ;»**

Cour administrative d'appel de Bordeaux

N° 02BX02548

Inédit au recueil Lebon

6EME CHAMBRE (FORMATION A 3)

M. ZAPATA, président

Mme Marlène ROCA, rapporteur

M. VALEINS, commissaire du gouvernement

SCP TAILHADES - JAMOT, avocat

lecture du mardi 27 juin 2006

JURISPRUDENCE 39

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Considérant qu'aux termes de l'article L. 141-4 du code de la voirie routière : « lorsque les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables, le conseil municipal peut passer outre par une délibération motivée » ; **que la délibération litigieuse, après avoir fait mention de l'avis défavorable émis par le commissaire enquêteur sur le projet,** précise qu'il a été tenu compte de l'observation émise par ce dernier, qu'une réunion de concertation, dont le procès-verbal est annexé à la délibération, a eu lieu avec les riverains et les opposants au projet en présence des représentants de la direction départementale de l'équipement et du géomètre de la commune et que des dispositifs de sécurité demandés par les riverains ont été mis en place ; qu'ainsi elle doit être regardée comme motivée au sens de l'article L. 141-4 précité ;

Cour administrative d'appel de Lyon

N° 95LY01310

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1E CHAMBRE

M. Lavoignat, président

M. Merloz, rapporteur

M. Gailleton, commissaire du gouvernement

lecture du jeudi 3 octobre 1996

REPUBLIQUE FRANCAISE

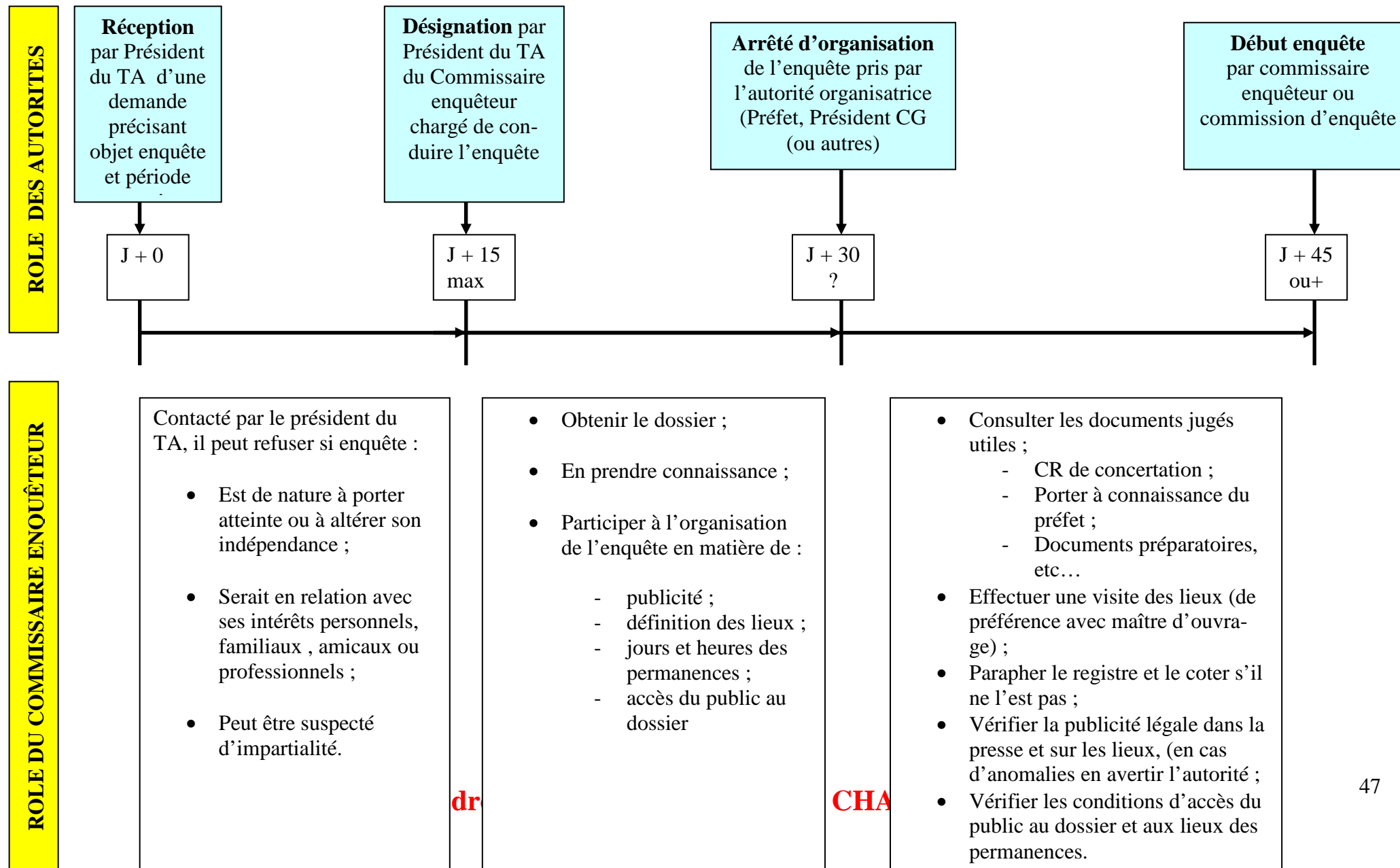
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

...(…) « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, qu'au vu de **l'avis défavorable émis par le commissaire-enquêteur à l'issue d'une première enquête publique portant sur le projet précité**, le conseil municipal de la Salle-Les-Alpes a adopté une délibération, en date du 7 mai 1993, ordonnant la réalisation, par un autre commissaire-enquêteur, d'une **nouvelle enquête publique portant sur un projet identique et ayant abouti à un avis favorable de celui-ci, alors que la première enquête était régulière et suffisante et qu'aucune circonstance de fait ou de droit nouvelle n'avait rendu indispensable une nouvelle enquête** ; que, dans ces conditions, l'arrêté attaqué doit être regardé comme ayant été pris à la suite d'un avis défavorable du commissaire-enquêteur ; qu'ainsi, le moyen tiré par le syndicat requérant de ce que le Préfet des Hautes Alpes n'était pas compétent pour prendre ledit arrêté paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier son annulation ; qu'il s'ensuit que le syndicat des copropriétaires du chalet "Perce-Neige" est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêté (...) » ;

Schéma des délais relatifs à la conduite d'une enquête publique.

1 – Avant l'ouverture de l'enquête

T 1



Modalités de désignation des commissaires enquêteurs : Tableau récapitulatif simplifié

Type d'enquête	Enquêtes prévues par le code de l'environnement (art. L123-1 et suivants), « enquêtes Bouchardeau » (régime de désignation codifié article R11-14-3 code de l'expropriation)	Enquêtes préalables à une Déclaration d'utilité publique (en application de l'article 139 de la loi du 27 février 2002 qui a modifié l'article L 11-1 du code de l'expropriation dans le sens d'un alignement sur 11-14-3 pour les procédures Bouchardeau)	Enquêtes préalables de droit commun (régime de désignation codifié article R11-20 code de l'expropriation)	Autres enquêtes (textes spécifiques)
Autorité compétente pour désigner le commissaire enquêteur	Président du tribunal administratif (ou membre du tribunal qu'il délègue à cet effet)	Président du tribunal administratif	Préfet	Préfet ou autres autorités (maire en matière de voirie communale, président de conseil général pour la voirie départementale...)
Autorité compétente pour fixer le montant de l'indemnité due au CE	Président du tribunal administratif	Président du tribunal administratif	Préfet	Préfet ou autres autorités (maire, président de conseil général...)

Eléments de réflexion sur commission d'enquête SDRIF

T 3

1) Profil requis du commissaire enquêteur pour enquête SDRIF

- avoir effectué un certain nombre d'enquêtes de PLU comme titulaire ;
- posséder aptitude à travailler en commission d'enquête ;
- respecter un certain ratio hommes/femmes ;
- couvrir la palette des 8 départements IdF ;
- maîtriser outils bureautique et Internet (ADSL) ;
- être disponible pour période considérée et posséder véhicule (élongations importantes)

2) Réflexions sur le choix des lieux de permanences

a) Bien faire la distinction entre les lieux de permanence et les lieux d'enquête.

- Tous les lieux de permanence sont lieux d'enquête, mais tous les lieux d'enquête ne sont pas lieux de permanence.
- Ainsi, s'agissant des Préfectures et Sous-préfectures on peut déposer un dossier avec registre (lieu d'enquête) mais il n'est pas nécessaire qu'il y soit tenu des permanences (c'est même très rare) car généralement très faible fréquentation.
- C'est également le cas de l'hôtel de Ville de Paris où il n'y a pas eu de permanence même pour le PLU (les permanences étaient tenues dans les mairies des 20 arrondissements).
- Par contre, et parce qu'il a une valeur symbolique, le Siège du Conseil Régional au 35 Bd des Invalides peut-être à la fois lieu d'enquête et lieu de permanence. En outre il est suggéré que les courriers adressés au Président de la Commission d'enquête puissent y être consultés, (il conviendra de le préciser dans l'arrêté et sur les affiches).

b) S'agissant des lieux de permanences, il conviendra d'arrêter des critères indiscutables et opposables pour déterminer les lieux éligibles.

Ainsi si les lieux suivants paraissent indiscutables :

- le Conseil Régional d'Ile de France, siège de l'enquête ;

- les villes siège de communauté d'agglomération et de communautés de communes (# 101),
 - les mairies des 20 arrondissements parisiens
- soit environ **122** lieux de permanences.

Il conviendra d'être très prudent dans le choix des lieux de permanence supplémentaires, à savoir :

- les communes de plus de 50000 habitants ne figurant pas sur la liste ci-dessus (bon critère) ;
- les chefs lieux de cantons des territoires ruraux ne figurant pas sur la liste ci-dessus (à vérifier pour examiner si tous les cantons urbains y figurent !) ;
- certaines communes importantes au regard des enjeux régionaux d'aménagement ne figurant pas sur la liste ci-dessus (à condition de définir auparavant ces enjeux qui deviennent alors des critères discriminants)

c) En tout état de cause et compte tenu des 2 points précédents :

- il conviendrait que le nombre total de lieux de permanences se situe entre 150 et 160 au maximum (ce qui est déjà considérable) ;
- à raison de 2 permanences minimum par lieu de permanence (de façon à ce qu'une personne ayant "raté" une des permanences puisse assister à la seconde), le nombre de permanences à assurer serait alors de $160 \times 2 = 320$ permanences auxquelles il convient d'ajouter éventuellement une 3^{ème} permanence pour les lieux dont on pense qu'ils pourraient a priori et compte tenu des enjeux locaux, être très fréquentés , soit 20 à 30 permanences supplémentaires, ce qui donne un total de **350** permanences au maximum.

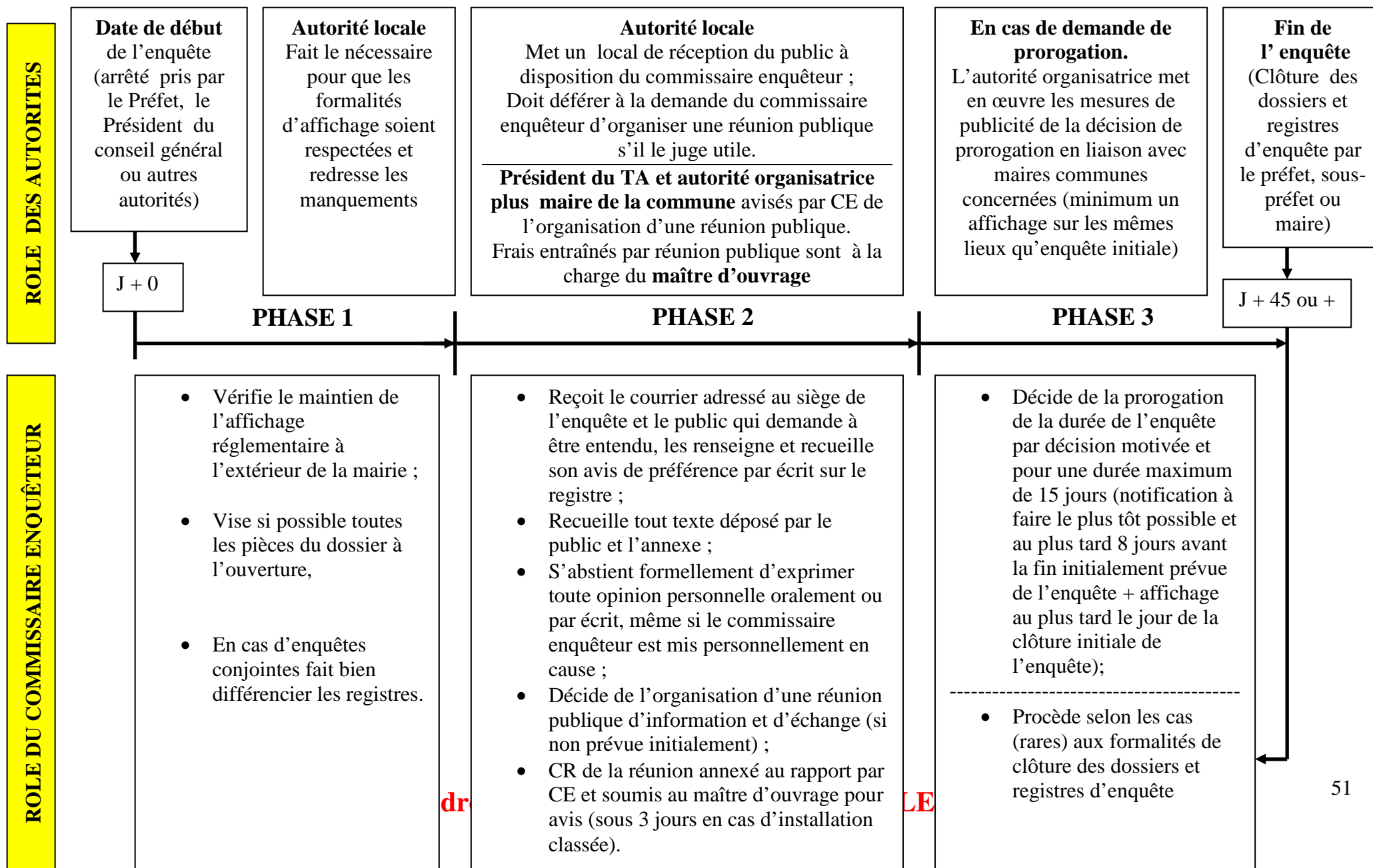
d) Le nombre de commissaires nécessaires pourrait alors être le suivant :

- ➡ L'enquête durant au départ 8 semaines chaque commissaire compte tenu de ses autres impératifs et par expérience peut raisonnablement assurer 5 permanences sur 2 semaines soit **20** permanences pour la durée de l'enquête (4 X 2 semaines).
- ➡ Afin d'avoir une vue d'ensemble le président assurera en **doublure** (cela avait été son cas pour le PLU de Paris) **24** permanences réparties sur les 8 départements (3 par département).
- ➡ Il semble donc qu'une commission de **19 membres** : 18 commissaires enquêteurs (pouvant assurer $18 \times 20 = 360$ **permanences**) et 1 Président permette de faire face aux diverses permanences sus-énoncées.
- ➡ Il convient en outre de préciser qu'une commission plus nombreuse n'est pas souhaitable car posant d'autres problèmes (lourdeur, difficultés de coordination, absence plus fréquente de certains des membres lors des réunions de travail, etc...)

Schéma des délais relatifs à la conduite d'une enquête publique.

2 – Pendant le déroulement de l'enquête

T 4



AVIS CADA SUR PHOTOGRAPHIE DOCUMENTS

T 5

Référence : 2005277.4 (conseil) ; Séance du 21 juillet 2005

Demande de : maire de Châtillon ;

Objet - modalités de communication des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, permis de construire), possibilité pour tout demandeur de photographier ces documents.

Sens de l'avis : FAVORABLE; Motivation :

Avis : La commission d'accès aux documents administratifs a examiné, dans sa séance du 2 juillet 2005, votre demande de conseil, relative aux modalités de **communication des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme) ou des autorisations individuelles** (permis de construire...) - et notamment à la possibilité de les photographier.

La commission a d'abord rappelé que l'ensemble des documents d'urbanisme et des autorisations individuelles de construire revêt le caractère de documents administratifs, communicables en application de la loi, du 17 juillet 1978 à toute personne qui en ferait la demande.

Ensuite, c'est au demandeur que revient en dernier ressort le choix du mode de communication d'un document, dès lors que l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que le droit d'accès s'exerce, selon le souhait de l'intéressé, soit par consultation gratuite sur place -sauf si les impératifs de conservation du document s'y opposent - soit par délivrance d'une copie sur papier ou sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration. Si le demandeur opte pour une communication sous forme de copies, des frais de reproduction peuvent lui être facturés, sans que ceux-ci puissent excéder le coût réel supporté par l'administration. Un arrêté du Premier ministre du 1^{er} octobre 2001 prévoit à cet égard que le montant des frais de copie d'un document administratif peut être fixé au maximum à 0,18 euro par page de format A4 en impression noir et blanc, 1,83 euro pour une disquette et 2,75 euro pour un cédérom. Le surcroît de travail du secrétariat ne peut être facturé.

S'agissant, en revanche, de la question de la légalité de l'utilisation d'un appareil photographique par les intéressés, à l'occasion: de la consultation sur place des documents demandés, **la commission n'a pu que constater qu'une telle faculté n'était ni prévue, ni exclue par la loi du 17 juillet 1978 et qu'il vous revient donc de décider si elle est compatible avec le bon fonctionnement des services, sachant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne s'y oppose formellement.**

Schéma des délais relatifs à la conduite d'une enquête publique.

3 – Après le déroulement de l'enquête

T 6

