

“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.

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 effet 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 1077, 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 maitre 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 avvertir 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**
- 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 arrêtes 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.
 - 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 :
- 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-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) ;
- 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

Mais tout d'abord, en préambule (**Cf. diapo préambule**) je voudrais attirer votre attention sur la responsabilité du commissaire enquêteur lorsqu'il commet des fautes dans la rédaction de son rapport et notamment lorsque ses conclusions sont insuffisamment motivées.

Dans une jurisprudence récente de 2009, une délibération approuvant la révision d'un plan d'occupation des sols a été annulée au seul motif de l'irrégularité de la motivation de l'avis du commissaire enquêteur. Les fautes ainsi commises par le commissaire enquêteur engagent la responsabilité de l'Etat. Eu égard à l'autonomie du commissaire enquêteur par rapport au bénéficiaire du projet soumis à l'enquête publique, la commune ne disposait d'aucune possibilité d'intervention en vue d'éviter l'irrégularité dont s'est trouvée entachée la délibération approuvant la révision de son plan d'occupation des sols. L'Etat n'était pas fondé à invoquer une faute exonératoire qu'aurait commise la commune en prenant cette délibération illégale et a été condamné à rembourser à la commune les frais inhérents à l'enquête publique (frais de publicité, indemnisation versée au commissaire enquêteur et préjudice subi dans le fonctionnement des services de la commune).

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'émet 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'émet 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).



