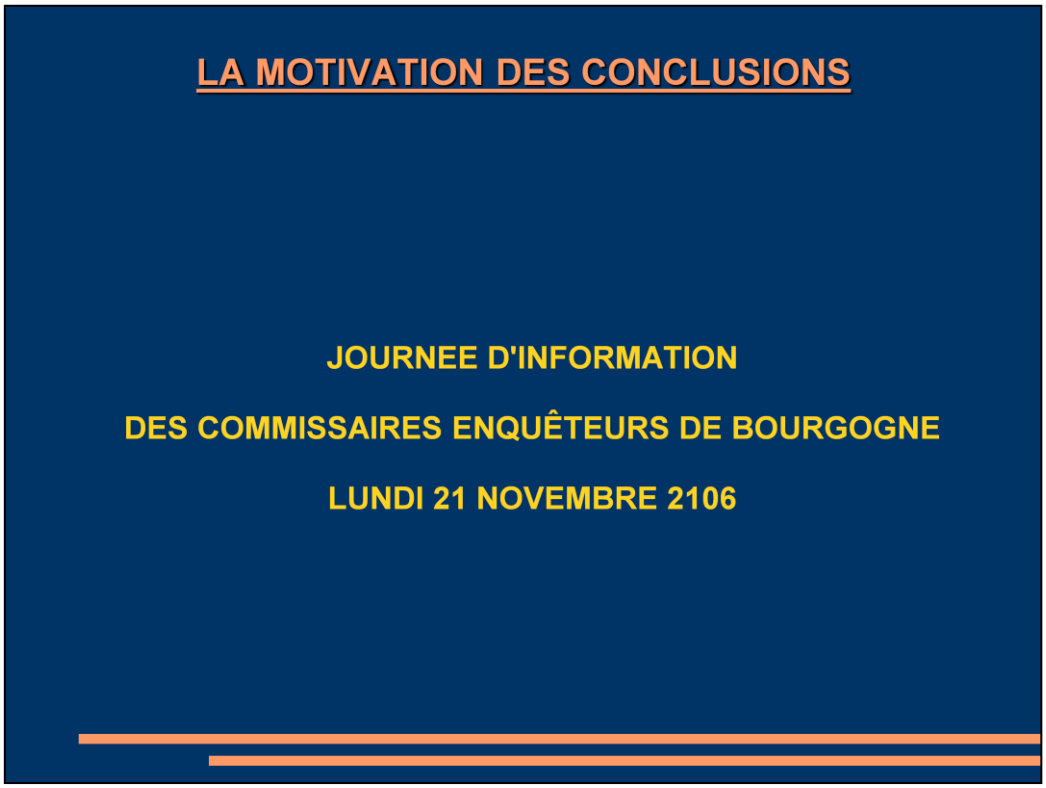
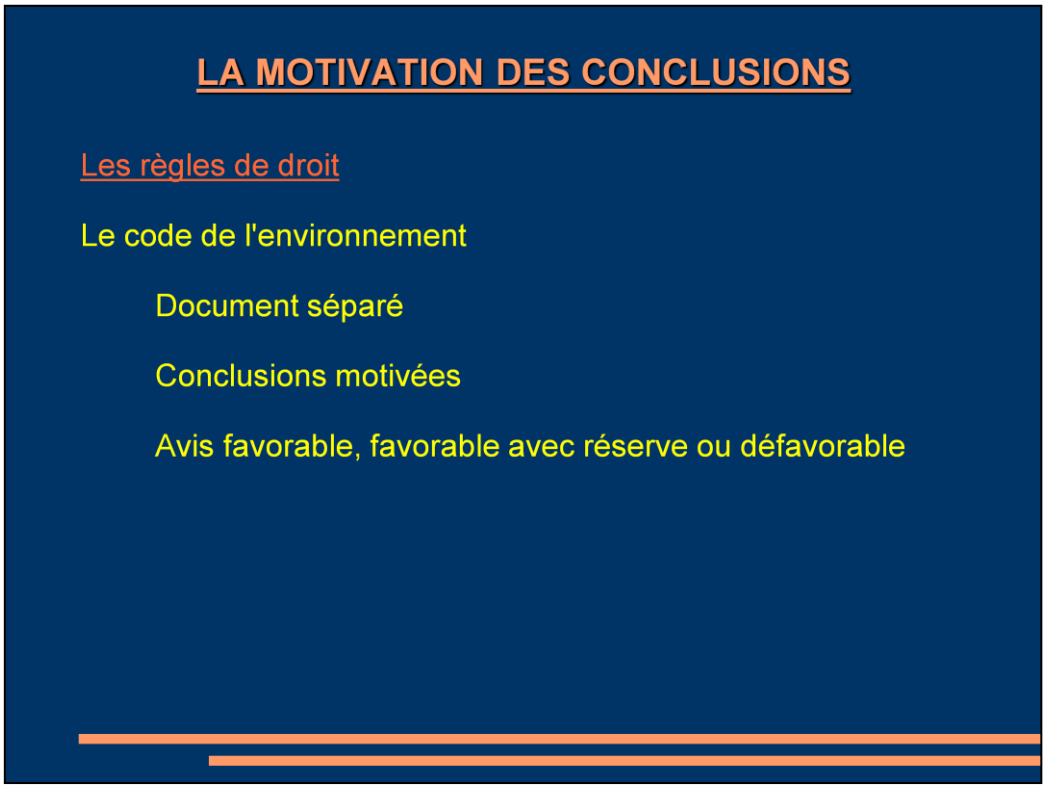


Bonjour. Comme vous le savez le rapport du commissaire enquêteur finalise la procédure de l'enquête publique, il revêt donc une importance particulière notamment ses conclusions. Aujourd'hui nous allons parler plus particulièrement de la motivation des conclusions du commissaire enquêteur.

En sus de la réglementation et de la jurisprudence, cet exposé s’appuie notamment sur le guide du commissaire enquêteur et sur la revue l’Enquête Publique de la CNCE. Il fait quelques emprunts à d'autres compagnies territoriales

Voyons d'abord ce qu'en disent les différentes réglementations régissant les enquêtes publiques



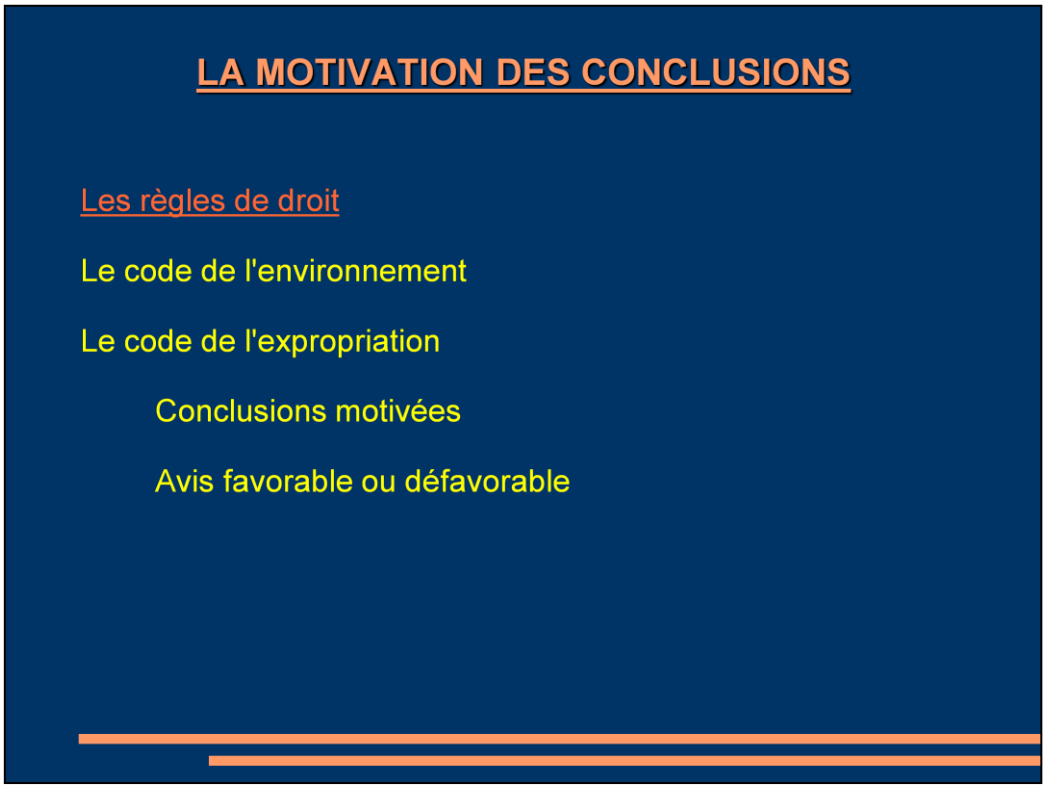
;

L'article R123-19 du code de l'environnement prescrit que:
Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

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

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

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

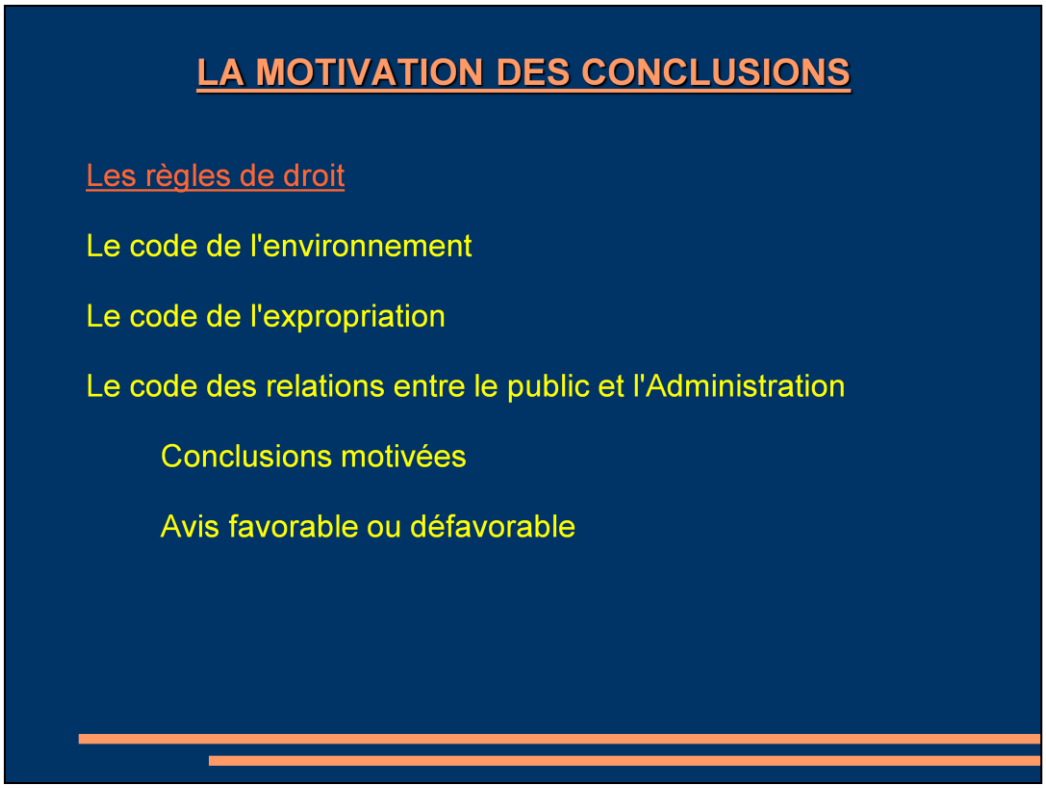


L'article R112-19 du code de l'expropriation prescrit que :

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête examine les observations recueillies et entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant, s'il en fait la demande. Pour ces auditions, le président peut déléguer l'un des membres de la commission.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet le dossier et les registres assortis du rapport énonçant ses conclusions soit au préfet qui a pris l'arrêté prévu à l'article R. 112-12, soit au préfet chargé de centraliser les résultats de l'enquête désigné conformément à l'article R. 112-3.



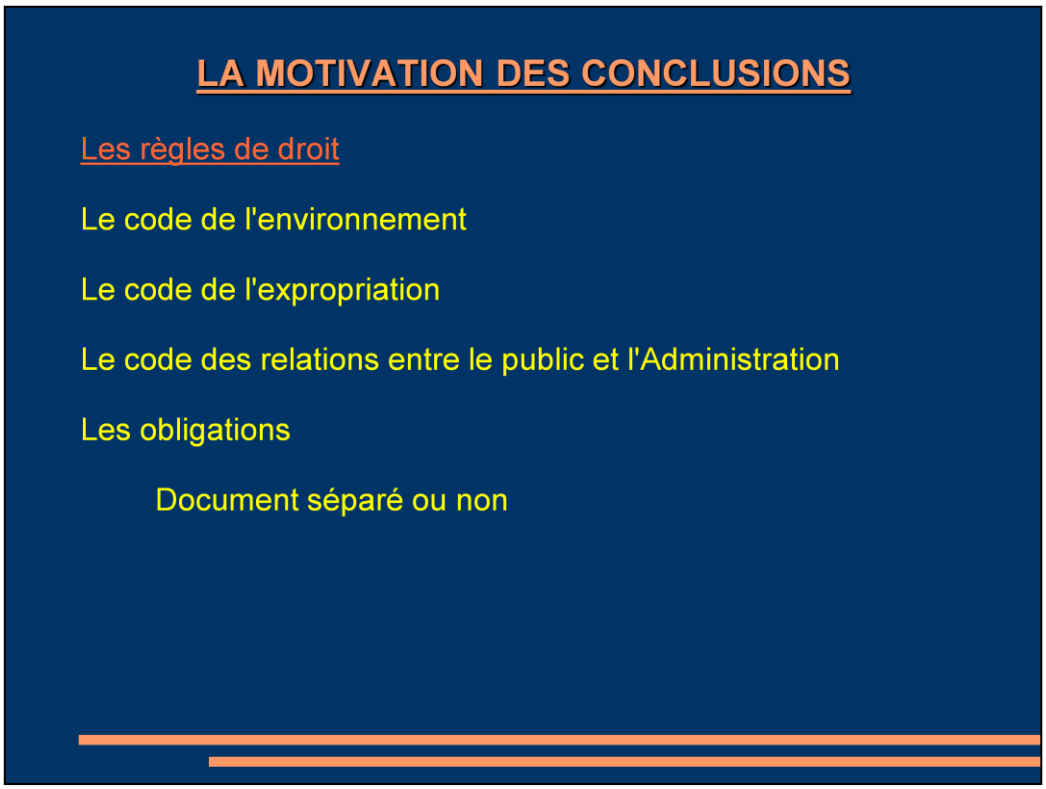
;

L'article R134-26 du code des relations entre le public et l'administration prescrit de la même manière que :

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête examine les observations recueillies et entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter. Pour ces auditions, le président peut déléguer l'un des membres de la commission.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non au projet.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet le dossier et les registres assortis du rapport énonçant ses conclusions soit au préfet qui a pris l'arrêté prévu à l'article R. 134-10, soit au préfet chargé de centraliser les résultats de l'enquête désigné conformément à l'article R. 134-4.



Voyons ces différents points et tout d'abord l'exigence d'un document séparé qui est propre aux enquêtes de type environnemental.

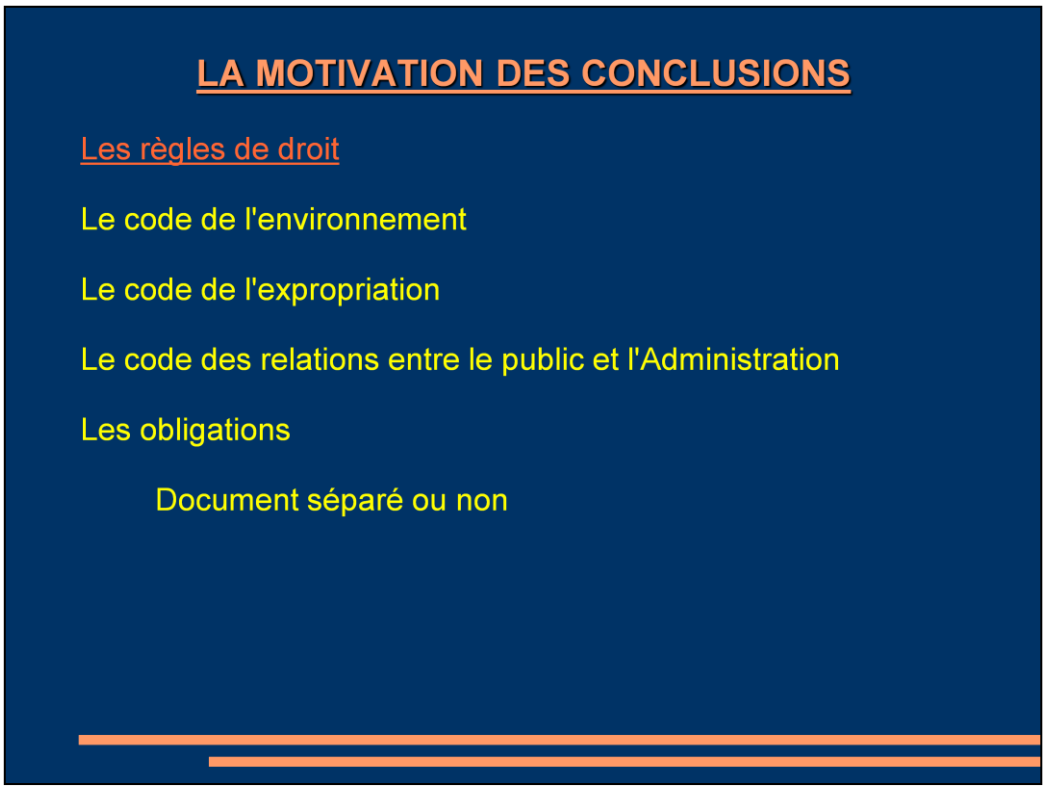
;

Le Guide du CE précise qu'il s'agit de présenter ses conclusions personnelles et motivées dans un document séparé, mais regroupé avec le rapport. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un second document physiquement indépendant du rapport lui-même, mais d'un chapitre particulier dédié aux conclusions pouvant être regroupé dans le même document que le rapport, mais à sa suite.

La jurisprudence va d'ailleurs encore plus loin puisqu'elle admet qu'il suffit que les conclusions soient identifiables…même si elles se trouvent insérées dans le corps du rapport. Par décision du 6 juin 2001, le conseil d'état précise qu'il n'était pas nécessaire que les conclusions séparées fassent l'objet d'un document séparé **dès lors qu'elles figurent dans une partie distincte du rapport**.

Je privilégie le schéma du guide : un feuillet de garde, un sommaire général, un feuillet titre «Rapport du CE», le rapport comportant les généralités sur le projet (état initial avant la procédure), le déroulement de la procédure, l'analyse des observations (Résultat de la consultation), un feuillet titre «conclusions et avis du CE» suivi des conclusions et de l'avis du CE

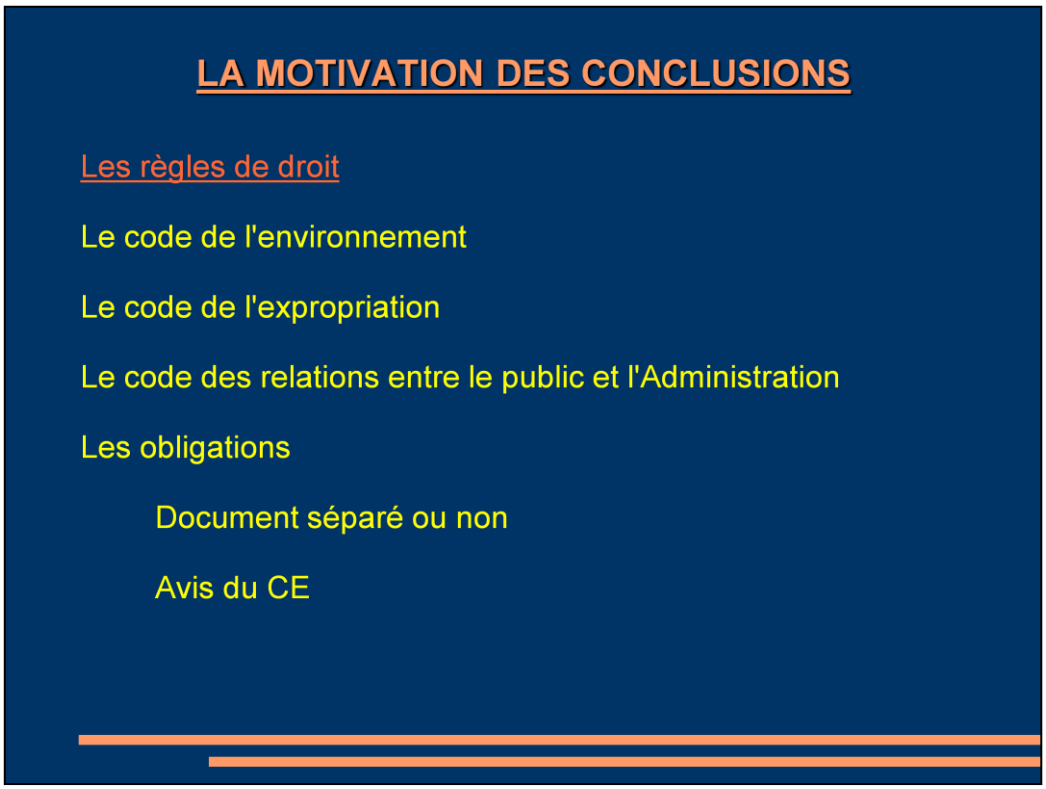
Cette pratique est conforme à ce qu'en disait le Conseil d'État dans une directive adressée aux juridictions administratives « C'est un exercice difficile qui est exigé du commissaire enquêteur, puisque dans un premier temps il lui est demandé d'être le plus objectif possible dans la présentation et l'analyse de l'enquête et que dans un second temps, il lui est demandé, dans l'émission de son avis, d'exprimer un point de vue subjectif ».



Il est possible d'articuler son rapport d'une manière différente. Dans ce cas, il faudra absolument que par l'usage de titres ou d'une typographie différente, le lecteur puisse distinguer sans ambiguïté les parties du rapport qui relèvent de l'appréciation du CE.

La cour d'appel de Douai précise qu'il ressort de l'examen du rapport qu'il comporte, sous forme de **paragraphes rédigés en italique** insérés dans le corps du rapport, **l'avis personnel, précis et motivé** de la CE à la fois **sur le projet pris dans son ensemble** ainsi que sur ses **aspects les plus importants** ou sur **ceux qui avaient fait l'objet d'observations particulières** ; que les conclusions de la CE étaient, de cette manière, identifiables sans ambiguïté dans le corps du texte **même si elles n'ont pas été reprises de manière synthétique en dernière partie du rapport**; que, par suite, les défauts, **certes regrettables**, de rédaction du rapport n'ont pas, en l'espèce, présenté le caractère d'un vice substantiel de nature à entacher la procédure d'enquête publique d'irrégularité ... ».

Ce jugement contient de nombreuses informations sur les conclusions (ceux en gras)



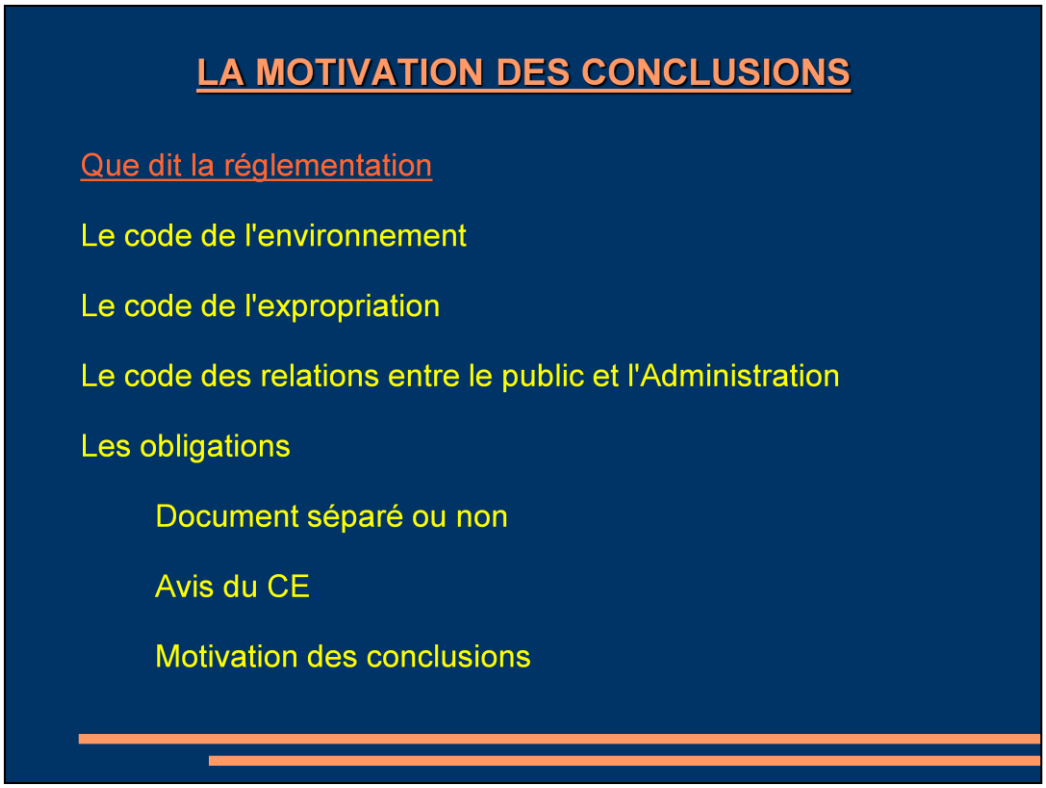
Le commissaire enquêteur doit obligatoirement se prononcer sous une des formes réglementaires que nous avons vues précédemment. Il faut éviter toute autre formulation.

L'avis défavorable ou considéré comme défavorable (avis favorable assorti de réserves non levées) ont des conséquences juridiques.

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

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.

Les réglementations ne font aucune allusion aux recommandations. N'étant pas interdites le CE peut, s'il le souhaite, formuler des recommandations pour améliorer le projet mais celles-ci ne doivent pas être associées à l'avis. En cas d'incertitude le juge administratif peut les considérer comme des réserves Il est préférable de formuler ces recommandations dans les conclusions ou de les regrouper dans un chapitre spécial.



Pour tous les types d'enquête il est prescrit que les conclusions du CE ou de la CE doivent être motivées, c'est une obligation. Il s'agit pour le CE de développer en conscience les arguments relatifs aux avantages et inconvénients du projet pris dans sa globalité, c'est la théorie du bilan.

L'article R123-20 code de l'environnement témoigne de l'importance de cette motivation car il contient des dispositions à mettre en œuvre en cas insuffisance ou de défaut de motivation.
A la réception des conclusions du CE, l'autorité compétente pour organiser l'enquête, lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du TA ou le conseiller délégué par lui dans un délai de quinze jours, par lettre d'observation.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du TA ou le conseiller qu'il délègue, dispose de quinze jours pour demander au CE de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du TA ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de quinze jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du TA ou du conseiller qu'il délègue n'est pas susceptible de recours.

Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du CE, le président du TA ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure.

Le CE est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du tribunal administratif dans un délai d'un mois.

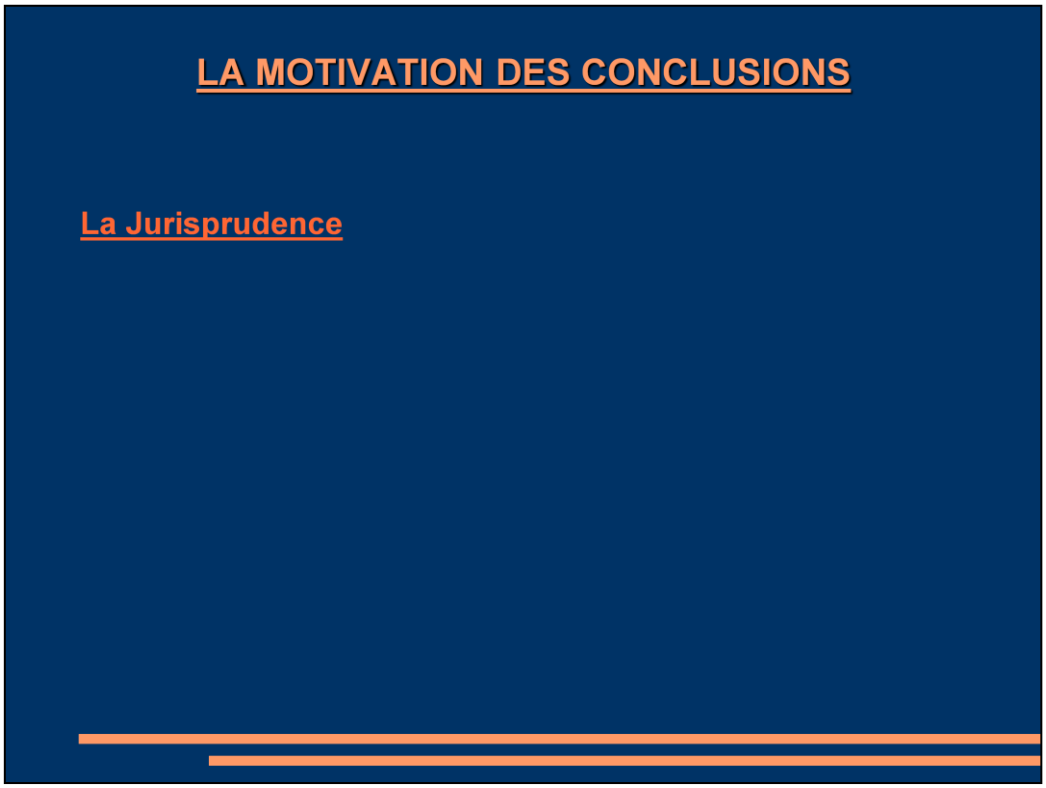
Le défaut ou l'insuffisance de la motivation des conclusions du CE sont souvent utilisés pour saisir le juge administratif avec de sérieuses chances de gagner si le défaut ou l'insuffisance sont avérées.

L'avis du commissaire enquêteur n'est pas une décision administrative unilatérale, c'est « un acte ou document préparatoire », rattachable à la décision qu'il prépare et dont il conditionne la régularité.

Conseil d'État, 20 Décembre 1995, Renard, N° 129881 « le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur, favorables ou défavorables, formulés dans le cadre d'une procédure consultative ne constituent pas, alors même qu'ils doivent être motivés et rendus publics, une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; »

Ce constat se traduit par le fait que l'avis du commissaire enquêteur n'est pas susceptible d'être déféré directement devant le juge de l'excès de pouvoir. Il appartient au requérant, s'il s'y croit fondé, d'attaquer la décision prise à l'issue de la procédure, en invoquant à l'appui de sa demande les éventuels vices dont pourrait être entachée la procédure d'enquête publique.

Le CE peut également être poursuivi, comme par exemple pour faute personnelle mais aussi pour diffamation publique. C'est le cas s'il met en cause de manière directe ou indirecte une ou des personnes dans son rapport.Il doit faire preuve d'une grande prudence, faire attention à son vocabulaire, décrire sans présupposer ou interpréter et surtout pouvoir apporter la preuve de ce qu'il avance.

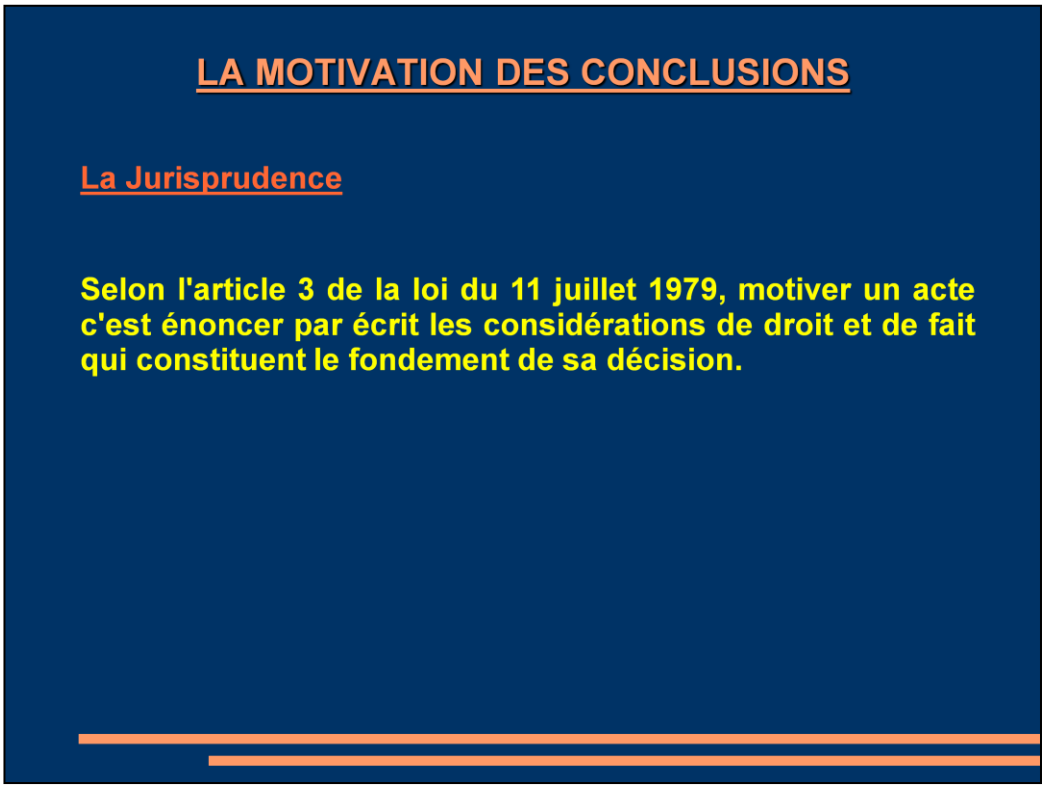


La consultation de la jurisprudence est un excellent moyen pour comprendre la loi et savoir de quelle manière elle doit être appliquée. Attention tout de même, si elle a pour but d'harmoniser les pratiques des juridictions, elle n'a pas force de loi et elle peut évoluer, parfois même de manière importante.

La jurisprudence est consultable sur le site légifrance. Sur la page d'accueil cliquer sur juridiction administrative pour effectuer une recherche simple. Utiliser les références de la décision si vous les connaissez. Dans les autres cas faire une recherche par mots clés. Être précis et sélectif, utiliser également la case « autres mots », cochez la case « figurant au recueil » car sinon vous risquez d'obtenir un trop grand nombre de décisions.

.

La motivation des conclusions du commissaire enquêteur est un aspect essentiel de son rapport et il existe de nombreux cas d'annulations pour conclusions non motivées ou insuffisamment motivées.



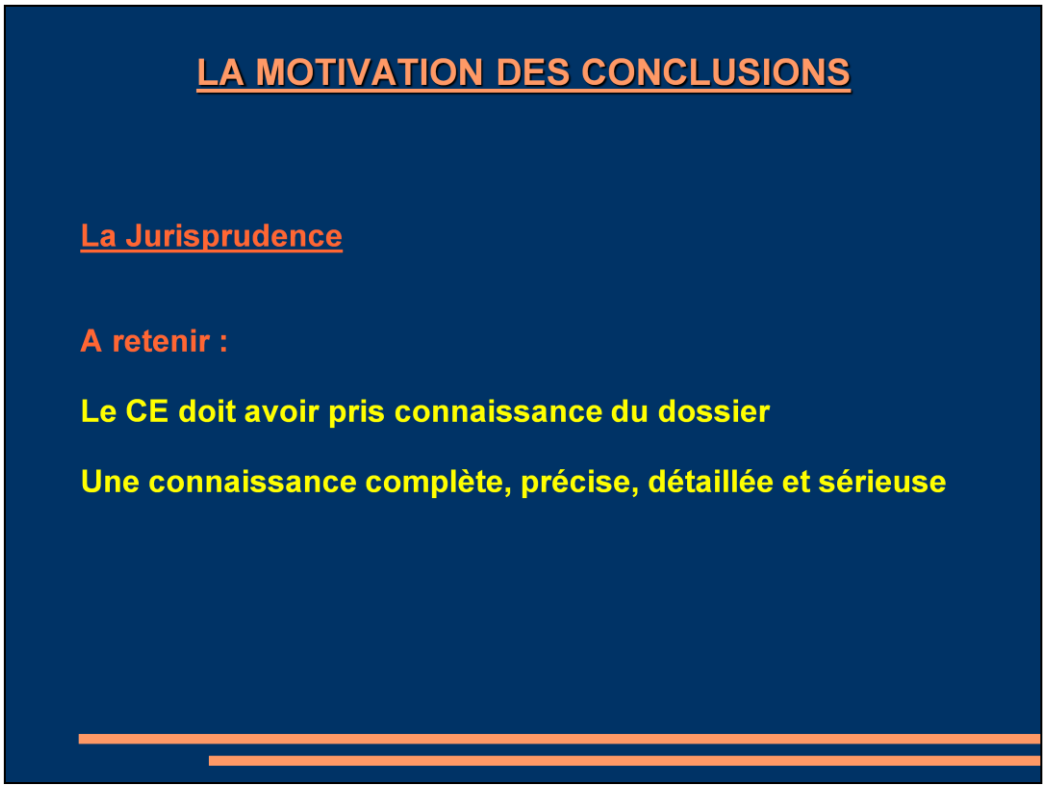
Si le CE doit donner son avis dans les formes réglementaires, il doit aussi le motiver

Selon l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979, motiver un acte c'est énoncer par écrit les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision.

Le CE ne dit pas le droit mais il est tout de même sensé savoir le lire. Cela veut surtout dire qu'il ne statue pas sur la légalité.

A ce propos, je pense que l'autorité qui prendra la décision bénéficie de services aptes à fournir un avis sur le plan de la légalité et vis à vis des normes, ce qu'elle attend de nous c'est une synthèse de l'opinion du public et l'avis motivé d'un citoyen indépendant désigné par le président du TA, le CE

Pour motiver son avis le CE s’appuiera essentiellement sur des considérations de fait.



Le commissaire enquêteur doit prendre connaissance du dossier.

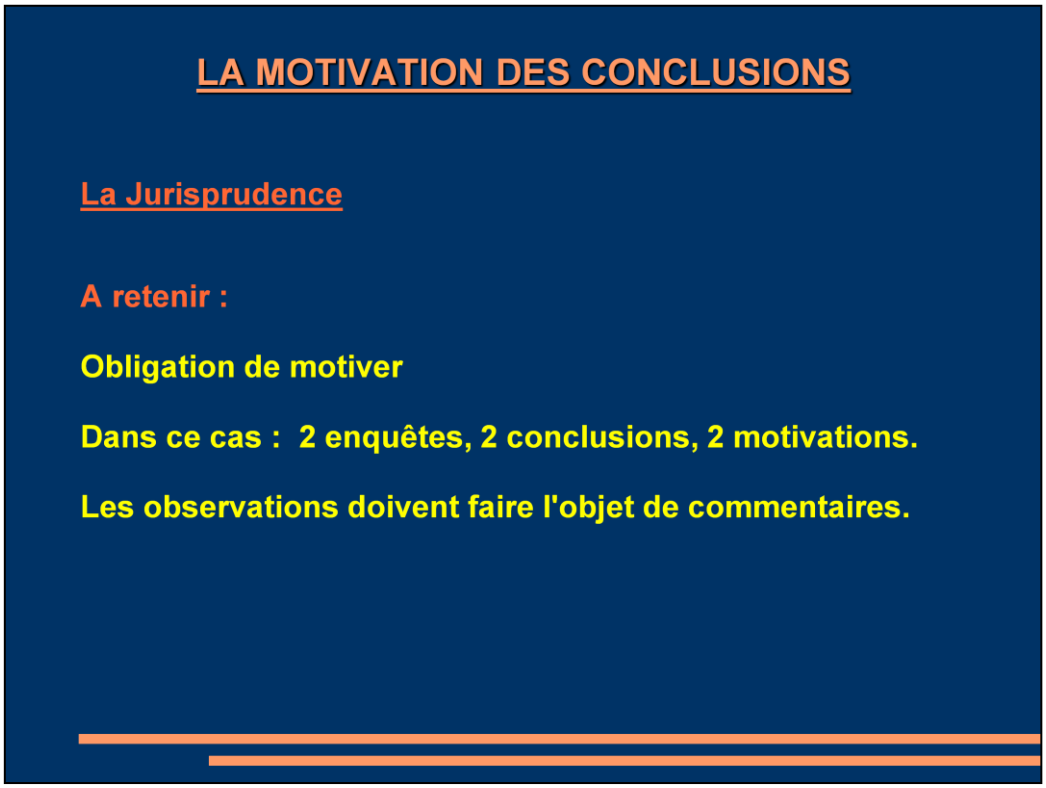
C'est une évidence et cependant, le TA de Caen annule une décision en
« Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas de l'avis et des conclusions du commissaire enquêteur sur le projet de révision du plan d'occupation des sols que ce dernier ait pris une connaissance complète dudit projet ; qu'outre le caractère peu explicite de la motivation desdits documents, le commissaire enquêteur s'en remet sur certaines questions à la sagesse du Conseil municipal, admettant notamment ne pas connaître la délimitation des sites classés ou protégés sur le territoire de la commune ; que l'avis tel que motivé, eu égard à son insuffisance, ne satisfait pas aux exigences législatives et réglementaires prévues en ce domaine. »

Le commissaire enquêteur doit établir que son avis se fonde sur une appréciation précise et détaillée des circonstances particulières de l'espèce. La vérification du caractère sérieux des investigations effectuées prévaut sur les préoccupations purement formelles. Le TA de ROUEN affirme que la motivation de l'avis doit révéler une connaissance précise et détaillée du dossier. Le TA de Rennes estime que la formulation d'un avis favorable dépourvue de toute remarque particulière, fondée sur des considérations générales ou sur la seule référence aux « *déclarations écrites des personnes directement intéressées par le projet* » ne témoigne pas d'un examen sérieux du dossier.

Le TA de Poitiers, juge irrégulière des conclusions ne « témoignant pas d'un examen sérieux des modifications du plan d'occupation des sols qu'appelait nécessairement la réalisation d'un ouvrage de cette importance. »

A retenir :
Le CE doit avoir pris connaissance du dossier

Une connaissance complète, précise, détaillée et sérieuse



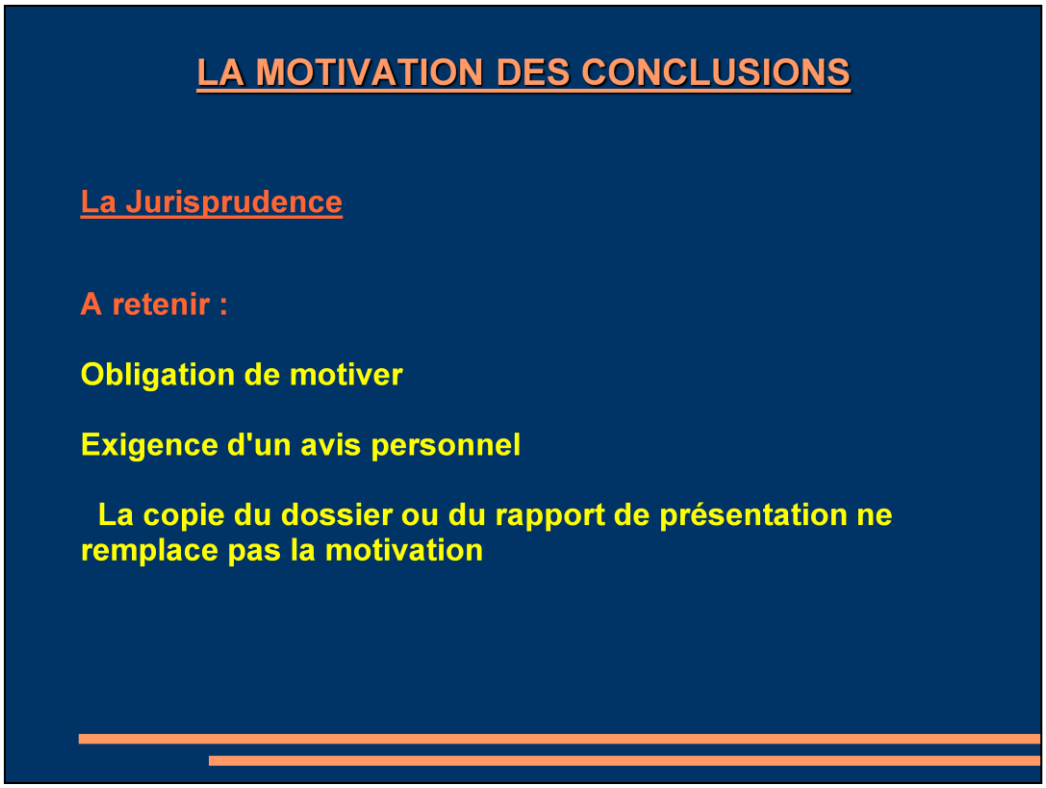
Le commissaire-enquêteur doit motiver son avis.

Ainsi le Conseil d'État :

Considérant qu'il ressort du rapport d'enquête que le commissaire-enquêteur au terme de l'enquête préalable qui, sur le fondement des dispositions du code de l'expropriation, a été commune à la déclaration d'utilité publique et aux arrêtés de cessibilité, s'est limité dans ses conclusions à dresser le procès-verbal des observations émises par les propriétaires des parcelles susceptibles d'être expropriées et n'a pas émis, en violation des dispositions précitées, de conclusions motivées relatives à l'utilité publique de l'opération en cause ; que par suite, l'arrêté déclaratif d'utilité publique étant intervenu à la suite d'une procédure irrégulière n'a pu servir de base légale aux arrêtés de cessibilité attaqués et que Mme MICROPOULOS est fondée à demander l'annulation de ces derniers arrêtés ;

Trois enseignements :

- obligation de motiver
- comme il y a deux enquêtes, deux conclusions.
- les observations doivent également faire l'objet de commentaires.



Voici un autre exemple ; La CAA de Nantes

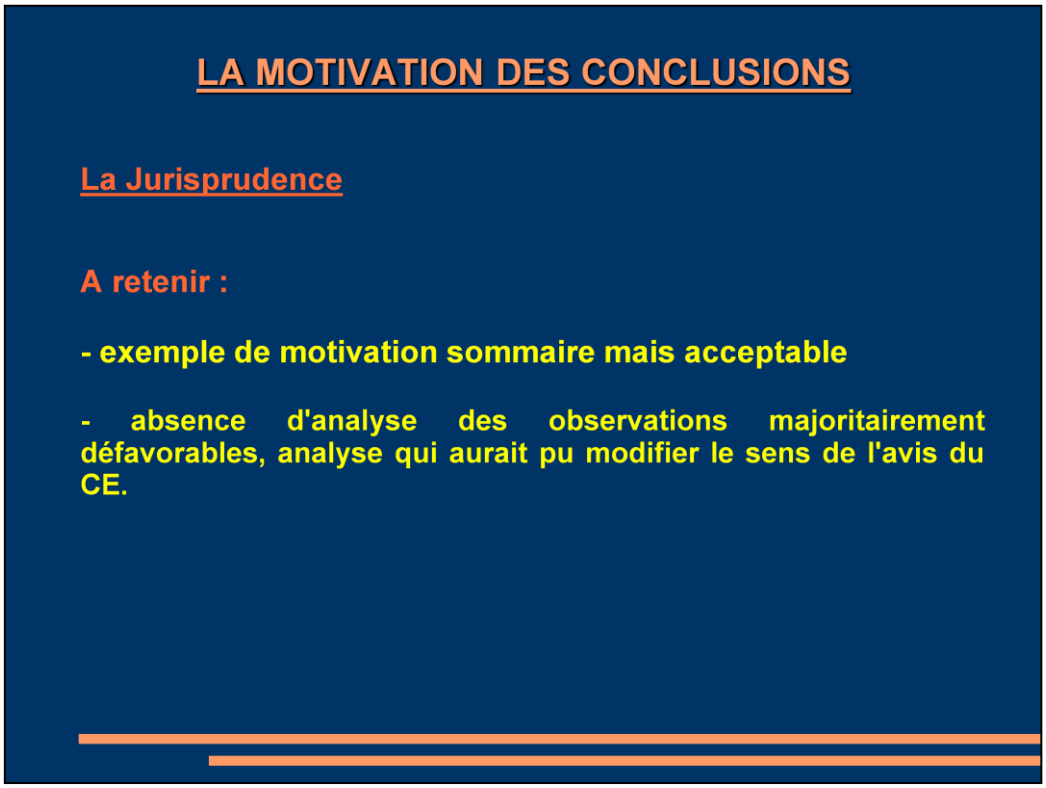
« Considérant que le commissaire enquêteur, qui dans son rapport, a repris, de façon littérale, pour l'essentiel, le contenu du rapport de présentation du projet de plan, et a répondu à certaines observations formulées lors de l'enquête, s'est borné, dans ses conclusions, à indiquer qu' « après une étude attentive et approfondie du dossier, après plusieurs visites détaillées sur le terrain pour mieux comprendre les objectifs visés par le plan local d'urbanisme (...), et pouvoir appréhender la réalité des problèmes, après ses permanences, des entretiens divers, courriers et l'analyse des observations », il émettait un avis favorable au projet et a assorti son avis de recommandations tenant à ce que soient prises en compte les observations de la direction départementale des territoires et de la mer et les réserves de la commission permanente du conseil général du Calvados ; que, ce faisant, il n'a pas indiqué, en donnant son avis personnel, les raisons qui ont déterminé le sens de cet avis ; qu'il a ainsi méconnu les dispositions précitées ; que cette irrégularité, qui a eu pour conséquence de priver le public intéressé par l'opération d'une garantie et qui a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise à l'issue de l'enquête publique, entache d'illégalité la délibération du 3 février 2012 du conseil municipal de Tracy-sur-Mer approuvant la révision du plan d'occupation des sols mis en forme de plan local d'urbanisme.

A retenir

obligation de motiver

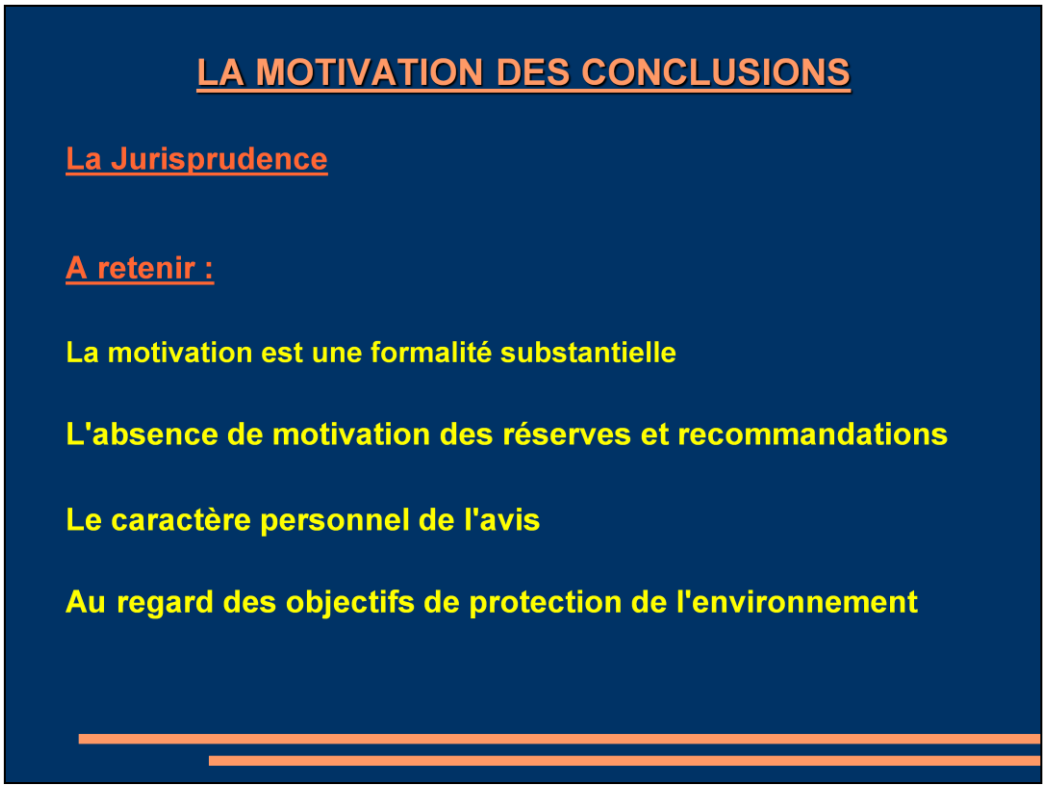
Exigence d'un avis personnel

La copie du rapport de présentation ne peut motiver votre avis



Voici un exemple n'ayant pas donné lieu à annulation, La CCA de Nantes s'est prononcée en
« Considérant qu'il ressort de la lecture du rapport établi le 12 octobre 2011 que le commissaire enquêteur a, à la suite de l'enquête publique mentionnée ci-dessus, émis, après avoir constaté que "(...) les éoliennes font partie des énergies renouvelables les plus respectueuses de l'environnement. Elles ne produisent pas de CO2 et de fait protègent la faune et la flore. Il faut que les pouvoirs publics prennent conscience de la réalité en ce qui concerne l'approvisionnement en électricité de la Bretagne. La société demande de plus en plus de confort et consomme de plus en plus d'électricité. Il faut se rendre à l'évidence, vu la volatilité des prix du pétrole, l'insécurité qui entoure l'extraction de l'uranium dans certains pays et les exploitations de terres agricoles pour l'énergie solaire, les éoliennes ne seront pas prises en otage" ; que si le commissaire enquêteur a ainsi indiqué, certes de manière sommaire mais néanmoins suffisante, les raisons qui ont déterminé le sens de son avis favorable, il ne ressort, en revanche, pas des mentions relevées ci-dessus qu'il aurait émis cet avis favorable après avoir suffisamment analysé les observations très majoritairement défavorables au projet dont il avait été saisi et a ainsi entaché d'irrégularité l'avis ainsi émis ;
Considérant que l'irrégularité relevée ci-dessus a été susceptible d'exercer une influence sur la décision prise par le préfet Ille-et-Vilaine ; que, par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que l'article R.123-22 du code de l'environnement avait, en l'espèce, été méconnu et que cette méconnaissance était de nature à entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral du 17 mai 2011 (...) ».

A retenir :
Un exemple de motivation certes sommaire mais suffisante
L'absence d'analyse des observations majoritairement défavorables, analyse qui aurait pu modifier le sens de l'avis du CE, conduit à l'annulation de l'autorisation

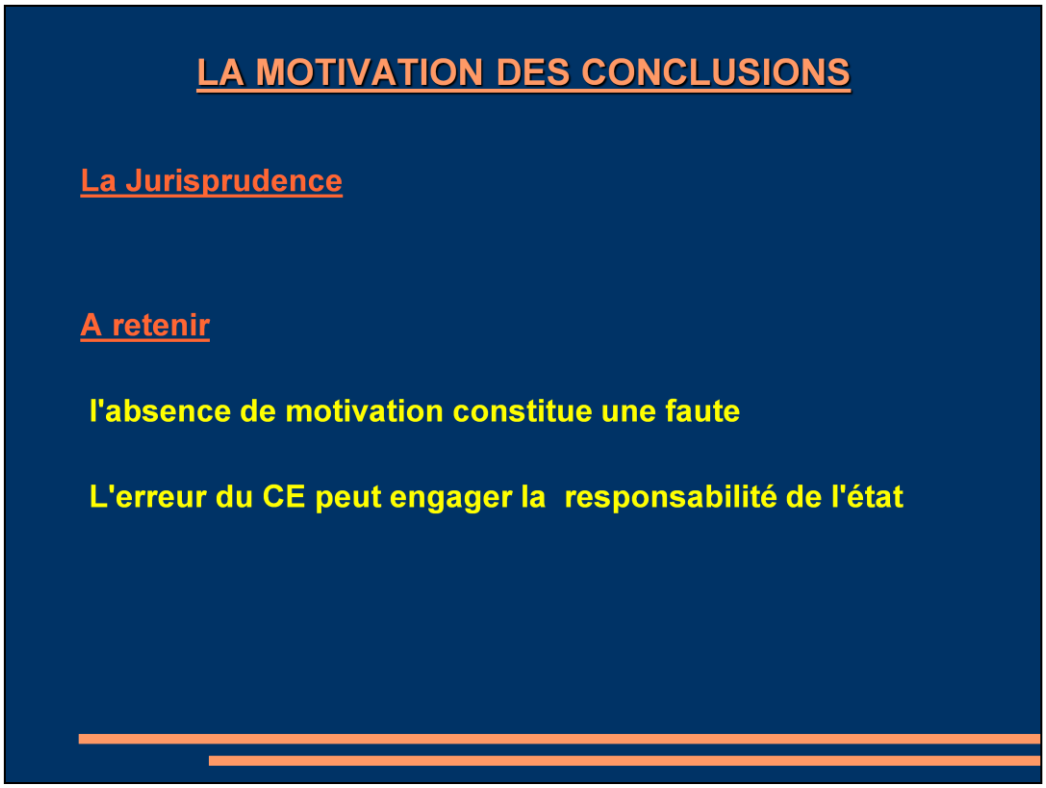


.

Cour Administrative d'Appel de Paris,
« Considérant que,... l'avis favorable qu'il a émis n'est assorti d'aucune motivation et les recommandations et réserves qu'il a formulées sans faire apparaître une opinion personnelle justifiant le sens de ses conclusions ; qu'un tel avis ne satisfait pas aux exigences de motivation énoncées à l'article R. 123-19 précité et que cette insuffisance constitue la méconnaissance d'une formalité substantielle ; que dès lors et ainsi que l'a jugé le Tribunal administratif de Paris, ladite insuffisance de motivation est de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse ; »

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

A retenir :
- La motivation est une formalité substantielle
  - En sus de l'absence de conclusions motivées, le juge prend aussi en considération le manque de motivation des réserves et recommandations
  - Le juge fait aussi état d'une opinion personnelle, ce caractère personnel est important comme nous allons le voir
  - Avis au regard des objectifs de protection de l'environnement



.

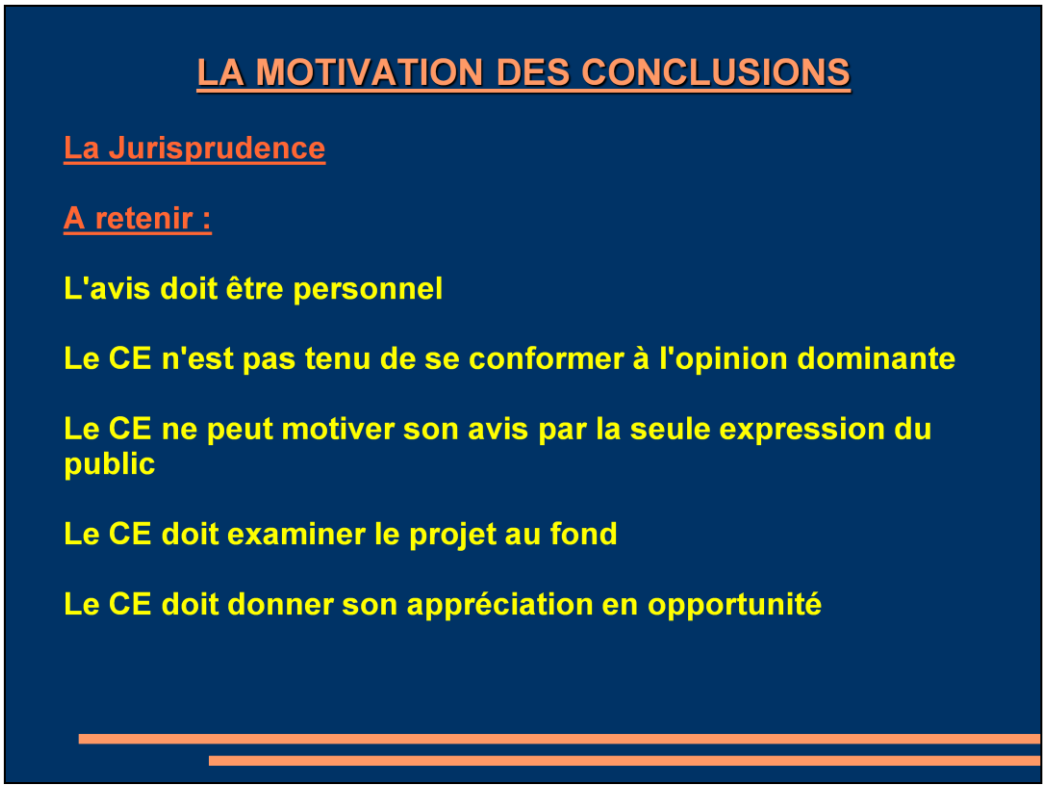
La responsabilité de l'État peut être recherchée s'il y a faute du CE . TA de Lyon 30 juin 2009. « Considérant que le fait, pour le commissaire-enquêteur, de s'être mépris sur l'objet de sa mission, et de ne pas avoir motivé son avis favorable dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur est constitutif d'une faute qui présente un lien directe et certain avec l'annulation de la révision du POS. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'état doit être déclaré entièrement responsable des conséquences dommageables de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique préalable à l'approbation de la révision du plan d'occupation des sols de la commune

A retenir,

l'absence de motivation constitue une faute

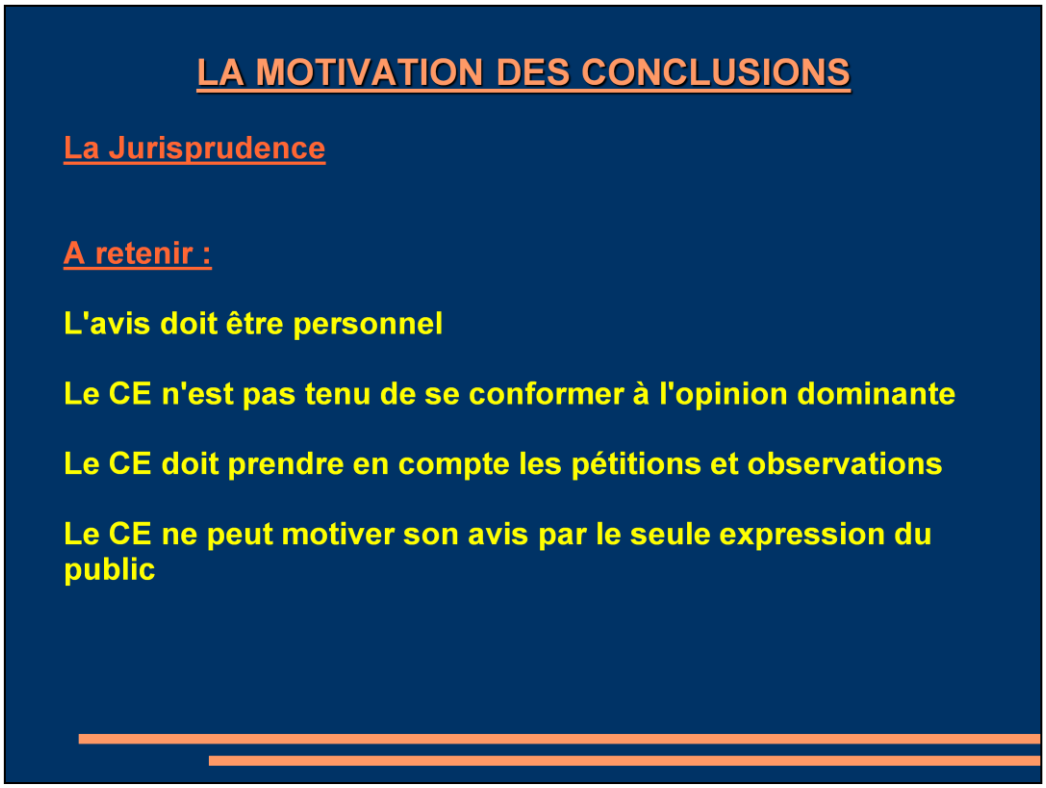
L'erreur du CE peut engager la responsabilité de l'état

Dans une autre affaire, la responsabilité d'un président de TA a été recherchée pour avoir désigner un CE incompétent.



La CAA de Douai, 22 juillet 2003, n'a pas annulé un arrêté en considérant que « le commissaire-enquêteur qui n'avait pas à se conformer à l'opinion manifestée par les personnes ayant participé à l'enquête, fussent-elles majoritaires a, comme il y était tenu, exprimé son avis personnel... ».

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



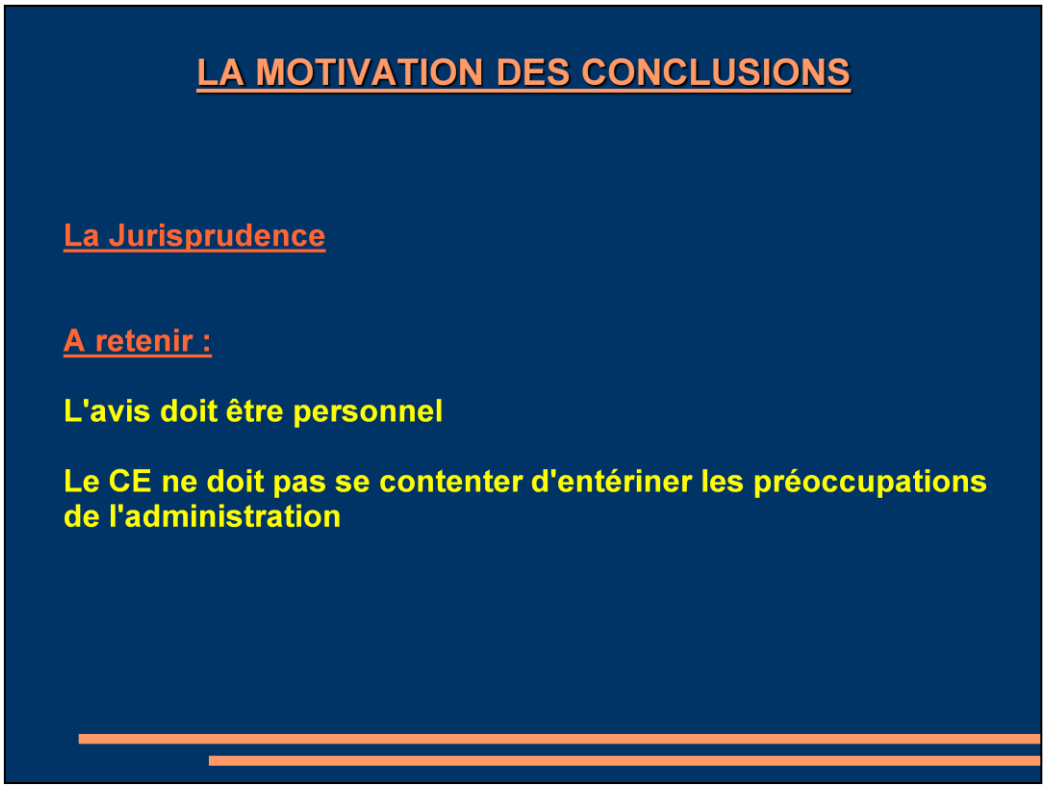
.Le Conseil d'État souligne l'importance primordiale du caractère personnel de l'avis du CE en précisant dans un arrêt de 1970 que « l'avis de CE, qui est une personne indépendante, est avant tout un avis personnel ce qui implique qu'il n'a aucune obligation de se conformer à l'opinion dominante » .

Il n'est également pas tenu par les avis des services, ni par l'évaluation environnementale, ni par le mémoire en réponse du MO.

Le Conseil d'État précise dans un arrêt que le commissaire enquêteur est tenu de motiver son avis et de tenir compte d'une pétition motivée d'une certaine importance.

Le TA Rennes, au sujet d'un POS, déclare que le commissaire enquêteur est tenu d'émettre une opinion personnelle motivée, de tenir compte d'une pétition signée par plus d'une centaine de personnes représentant une large majorité des pavillons déjà construits, et d'émettre un avis global favorable ou défavorable.

Des lors que le CE doit donner un avis personnel et qu'il n'est pas tenu de suivre les avis du public, il ne peut donner un avis favorable reposant sur le seul fait qu'il n'y ait pas eu d'observation ou d'opposition au projet. Dans un tel cas le Conseil d'État a justifié l'annulation d'une décision en considérant que « … le commissaire enquêteur s'est borné à indiquer qu'il donnait un avis favorable en notant qu'il n'avait aucun commentaire à présenter en raison de ce qu'aucune observation n'avait été consignée sur le registre déposé à la mairie de Foix ; qu'une telle motivation ne répond pas aux exigences du code de l'expropriation ; qu'ainsi le commissaire enquêteur ayant insuffisamment motivé son avis, l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux pris au vu de cet avis doit être annulé ; »

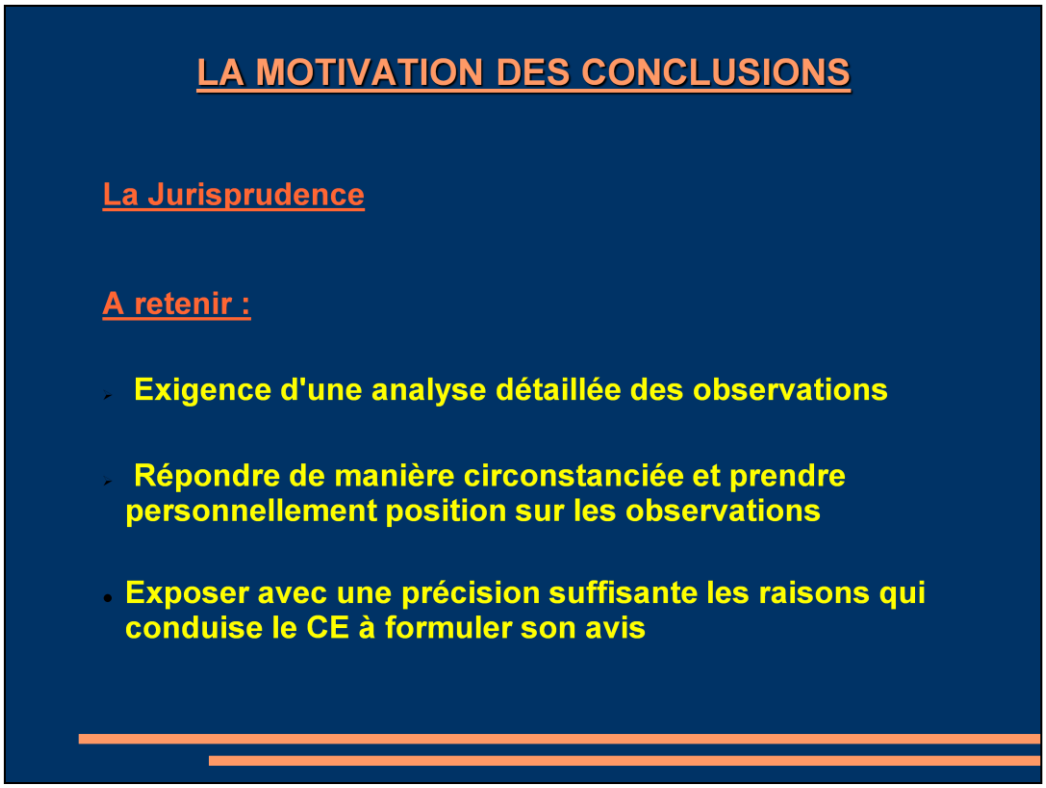


Pour prendre en compte les avis des services, l'évaluation environnementale ou le mémoire en réponse du MO, il est nécessaire de s'approprier leurs arguments et leurs avis. Dans un arrêt du 18 juin 2003, le Conseil d'État estime qu'Il ne peut être reproché au commissaire enquêteur d'avoir fait siennes des observations produites par le bénéficiaire
:
« la circonstance que, dans ses conclusions, le commissaire enquêteur se soit approprié certaines observations produites par le bénéficiaire de l'expropriation n'est pas de nature à entacher son avis d'un défaut de motivation ou d'un manquement à son obligation d'impartialité, dès lors qu'il ressort du dossier qu'il a formulé un avis personnel et circonstancié ; »

Mais il ne faut pas se contenter d'entériner les préoccupations de l'administration :

Ainsi le TA Lyon, 14 mai 1990, annule un plan d'occupation des sols en considérant qu'un

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



La Cour administrative d'appel de Bordeaux, annule un arrêté en considérant que
« dans son rapport le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations. qu'il s'est borné à en dresser une liste et à renvoyer à l'étude d'impact du dossier et aux réponses fournies par la société pétitionnaire et l'administration, sans répondre de manière circonstanciée ni prendre personnellement position ; que ses conclusions sont entachées d'erreurs ...traduisant une méconnaissance du projet ; que dans ses conclusions,..., le commissaire enquêteur s'est borné à énoncer que le site de la Champagne berrichonne s'adaptait parfaitement à la présence d'éoliennes, que les maires avaient émis un avis favorable, que la taxe professionnelles perçue par une petite commune comme Luçay le Libre ne sera pas négligeable et que les précautions sécuritaires avaient été prises en compte ainsi que les impacts sur la faune, la flore et l'environnement naturel et humain ; qu'une telle motivation, qui n'indique pas avec une précision suffisante les raisons qui l'ont conduit à écarter les observations et à donner un avis favorable à l'opération, ne répond pas aux exigences précitées ... ; »

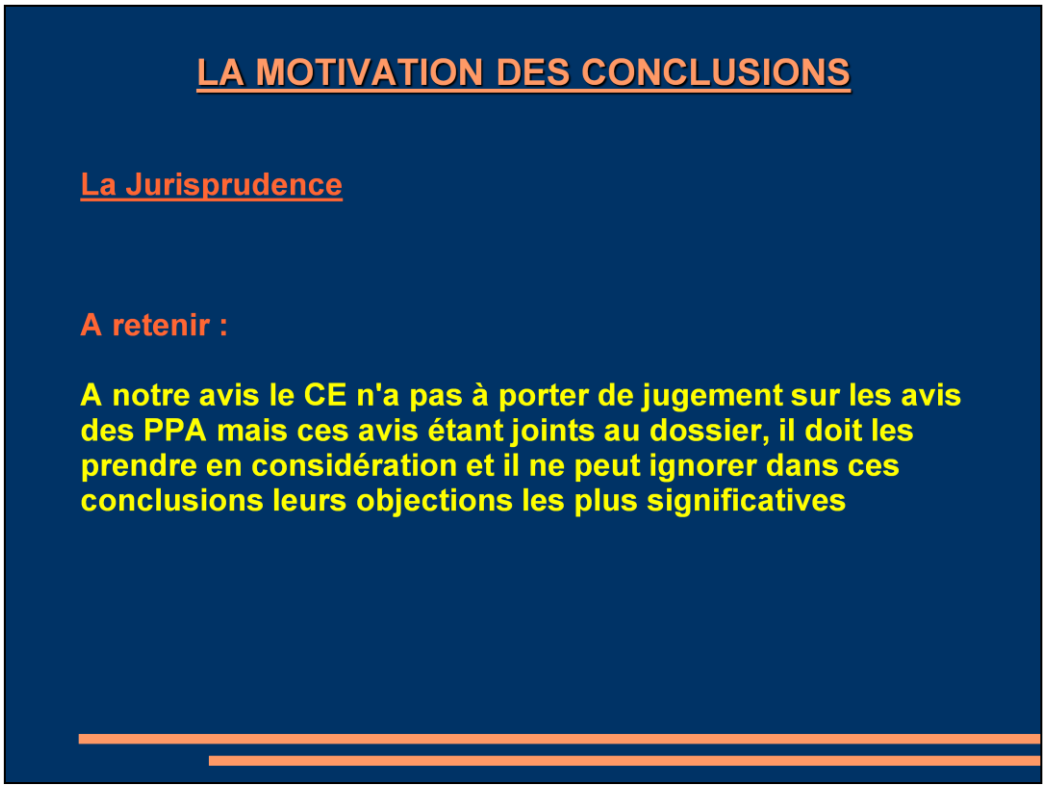
A retenir :

Exigence d'une analyse détaillée des observations

La nécessite de répondre de manière circonstanciée et de prendre personnellement position sur les observations

La nécessité d'exposer avec une précision suffisante les raisons qui

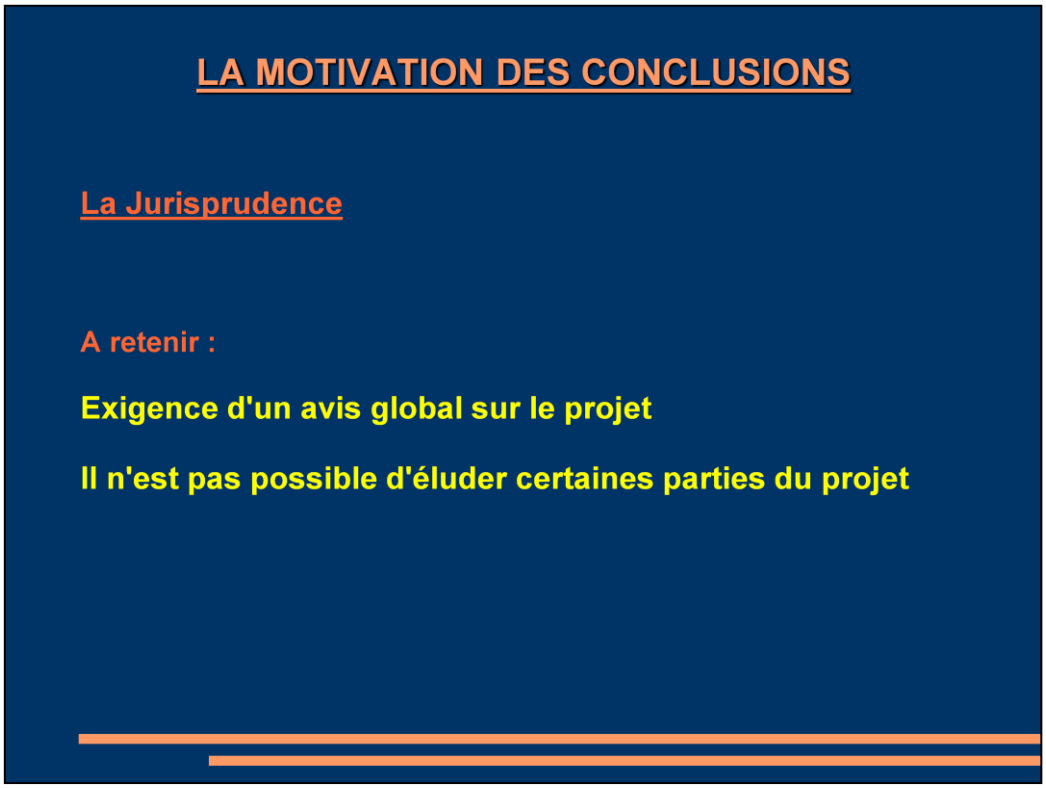
conduise le CE à formuler son avis



.CAA Bordeaux, 25 février 2014,
« Considérant que, si le commissaire enquêteur doit indiquer au moins sommairement les raisons qui justifient son avis, il n'est pas tenu de formuler des observations sur les remarques ou propositions énoncées dans les avis des personnes publiques associées au projet ; que, par suite, l'absence d'observations du commissaire enquêteur sur la modification adoptée par le conseil municipal de Le-Grand-Village-Plage n'entache pas davantage d'irrégularité la délibération attaquée

Mais la CAA Marseille, 4 juin 2010,
« Considérant qu'à la fin de son rapport, qui contrairement à ce qu'il énonce ne contient pas de réserves, le CE après avoir analysé les observations du public, a émis un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme qui a fait l'objet de l'enquête publique sous les réserves émises ci-dessus, sans même se prononcer sur les avis rendus par les personnes associées, et notamment sur celui du syndicat intercommunal qui a suggéré la création de la zone Nx ; qu'il ne peut être regardé comme ayant formulé des conclusions motivées donnant son avis personnel sur le plan local d'urbanisme ; que, par suite, la SOCIÉTÉ FINAREAL est fondée à soutenir que la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme a été viciée pour ce motif (...)

A première vue ces décisions semblent contradictoire cependant le requérant visait l'absence d'avis sur la demande de création de la zone NX faite par une PPA. A notre avis le CE n'a pas l'obligation d'examiner les avis des PPA mais ces avis étant joints au dossier, il doit les prendre en considération et il ne peut ignorer les remarques importantes sur le projet faites dans ces avis.

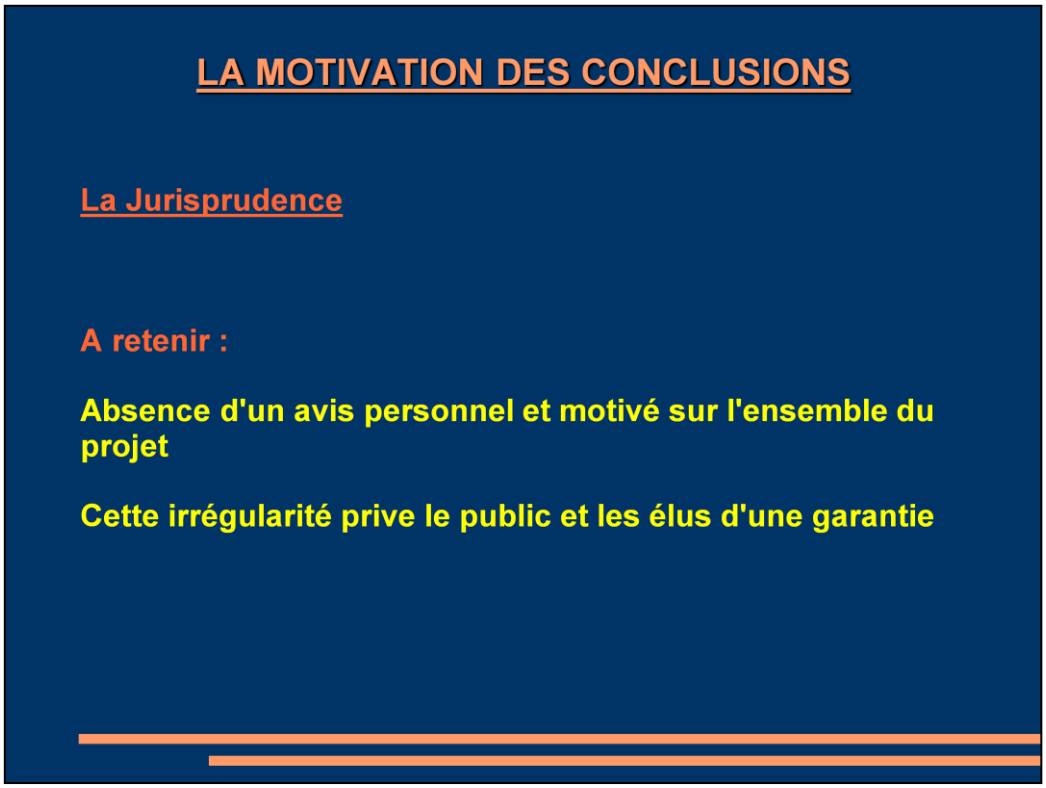


L’examen des observations ne suffit pas car l’avis doit porter sur l’intégralité du projet et pas seulement sur les questions soulevées par le public comme le montre l’arrêt suivant
« Considérant …qu'il ne lui appartient pas seulement de répondre aux observations formulées en y donnant un avis favorable ou non, mais qu'il doit se prononcer sur l’ensemble du plan d'occupation des sols ou de la révision soumis à enquête ; que tel n'étant pas le cas en l'espèce, l'association de défense des propriétaires et autres sont fondés à soutenir que la délibération litigieuse a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière »

Il en est de même lorsque l'absence de motivation de l'avis ne porte pas sur un des points soumis à enquête

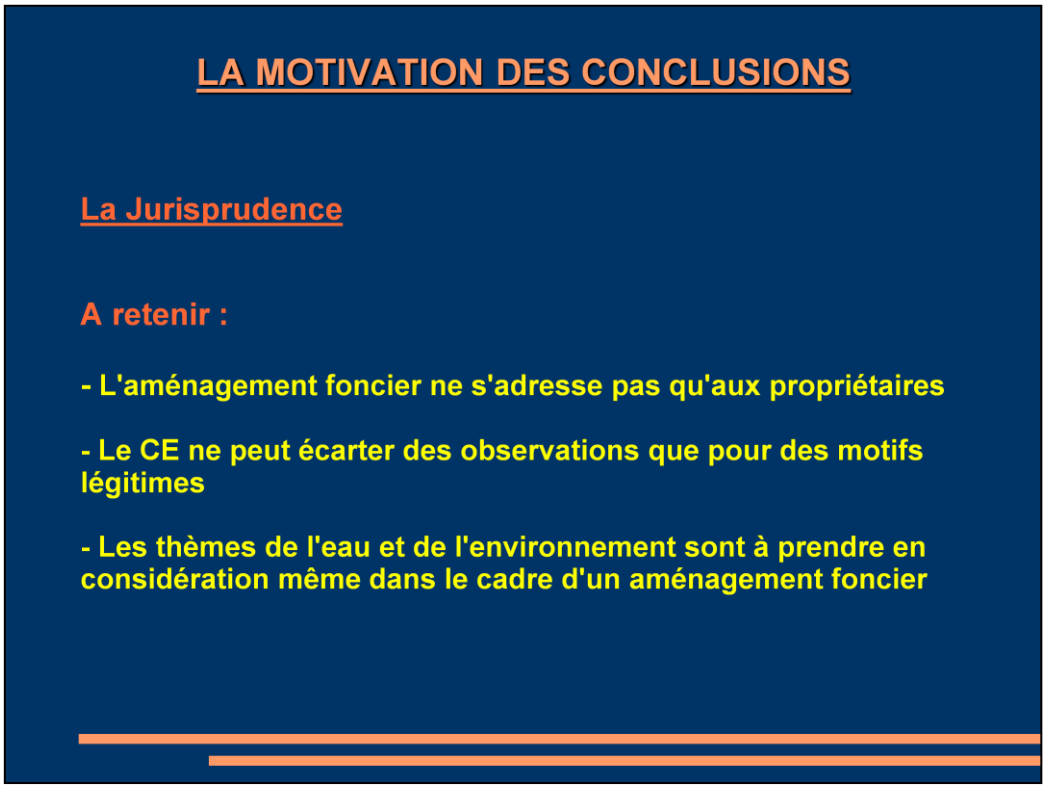
Cour administrative d'appel de Marseille,
« Considérant que le règlement du projet du plan de la zone d'aménagement concertée du "Palm Beach", prévoit une zone ZUB, ayant vocation d'accueillir des structures hôtelières et d'activités de loisirs, et définit pour cette zone des règles, notamment architecturales et de hauteur ; que, cependant, s'agissant de cette zone, le commissaire-enquêteur a estimé que : « cette question de hauteur, qui intéresse essentiellement la construction du "Palm Beach", sort du cadre de l'enquête qui nous a été confiée. " ; que ce faisant, et alors que la question lui avait été soumise par divers intervenants, il a méconnu l'étendue de sa mission et n'a pas motivé son avis sur ce point : que, l'irrégularité du rapport du commissaire-enquêteur entache d'illégalité l'ensemble de la procédure à la suite de laquelle a été approuvé, par la délibération critiquée, le plan d'aménagement de la zone d'aménagement concertée du "Palm Beach". »

A retenir :
Exigence d'un avis global sur le projet
Il n'est pas possible d'éluder certaines parties du projet, surtout si le public a abordé ce sujet



.Considérant (...) qu'il ressort des pièces du dossier que, dans son rapport remis à l'issue de l'enquête le CE a indiqué dans le document intitulé "conclusions motivées du CE" que : "En conclusion de cette enquête, après examen des observations négatives dont aucune ne m'apparaît concerner les modifications objet de l'enquête, à la lumière des informations apportées par les personnes rencontrées et la commission d'urbanisme, après avoir apprécié tous les éléments en ma possession et enfin, pour les raisons détaillées dans le corps du rapport, j'exprime un avis globalement favorable au projet de modification du PLU (...) j'émettrai cependant une recommandation (...) de faire compléter le document graphique soumis à l'enquête et de faire intégrer les parcelles 333 et 338 à la ZAC des Plans afin que ce règlement graphique soit le reflet exact des principes d'aménagement adoptés par la collectivité." ; que ce document ne permet pas de connaître les raisons exactes pour lesquelles le CE a formulé un avis favorable et le rapport auquel il renvoie ne comporte que les réponses succinctes qu'il a apportées aux observations en nombre limité et sur des points particuliers exprimées par le public ; qu'aucune de ses observations ne saurait tenir lieu d'un avis personnel et motivé, même sommaire, **sur l'ensemble du projet de modification** ; que, par suite, les conclusions du CE ne répondaient pas à l'obligation de motivation prescrite par l'article R.123-22 du code de l'environnement ; que, en l'espèce, cette irrégularité a eu pour effet de priver le public intéressé par l'opération, mais également les membres du conseil municipal, d'une garantie et a également été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération contestée ; que, de ce fait, cette dernière se trouve entachée d'irrégularité (...) ».

A retenir :
- Absence d'avis personnel et motivé sur l'ensemble du projet
- Cette irrégularité prive le public et les élus d'une garantie
- Cette irrégularité a été susceptible d'exercer une influence sur la délibération du conseil



TA Clermont-Ferrand, 8/11/02,

"(...) Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article R. 121-21 du Code rural ainsi que de l'article 20 du décret du 23 avril 1985 qu'à l'issue de l'enquête le CE établit, d'une part, un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies, d'autre part, consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération ;

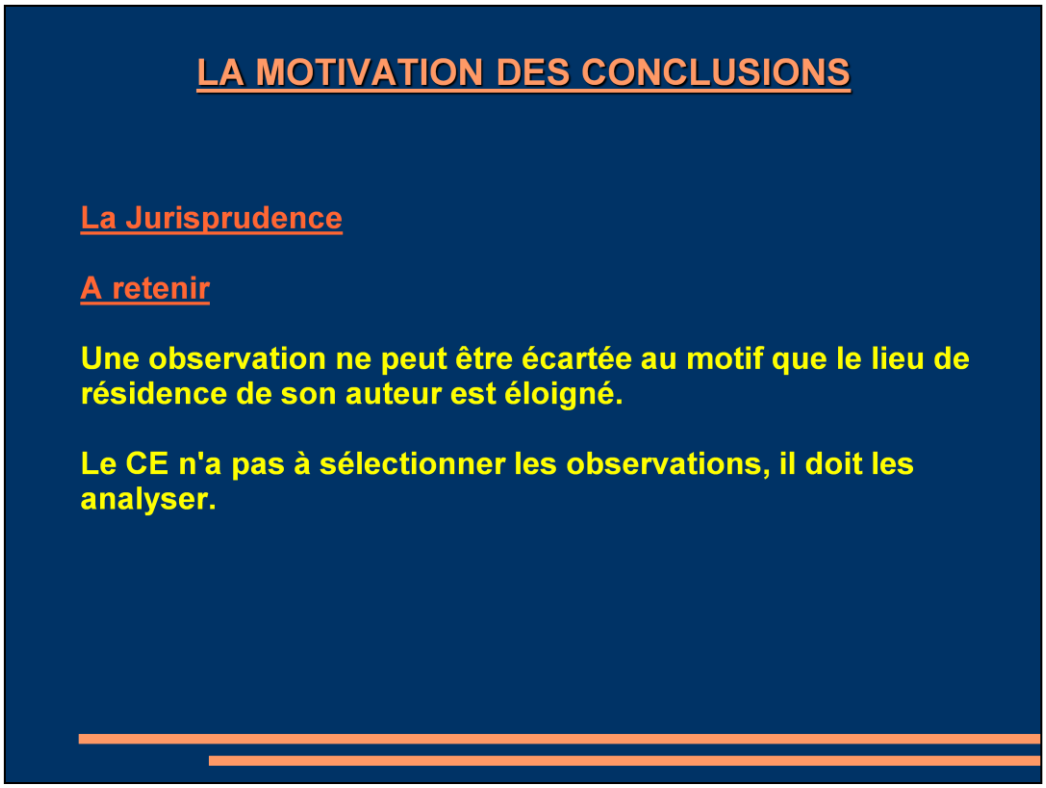
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, dans son rapport d'enquête, le CE s'est borné à indiquer le nombre de personnes ayant présenté des observations, à en faire une analyse sommaire et a conclu en indiquant que *"sur 37 pétitions, 6 propriétaires seulement possèdent des parcelles dans le périmètre perturbé. Compte tenu des demandes d'exclusions et des pétitions, je propose l'exclusion des parcelles ZD-ZN (partie) et ZM (partie) du périmètre perturbé et émets un avis favorable à la poursuite des opérations de remembrement" ; qu'ainsi le CE n'a pas examiné l'ensemble des observations recueillies et, notamment, n'a pas répondu aux observations développées concernant les incidences des opérations de restructuration foncière sur l'eau et l'environnement ; qu'une telle motivation ne répond pas, dans les circonstances de l'espèce, aux exigences sus-rappelées*

A retenir:

- L'aménagement foncier ne s'adresse pas qu'aux propriétaires

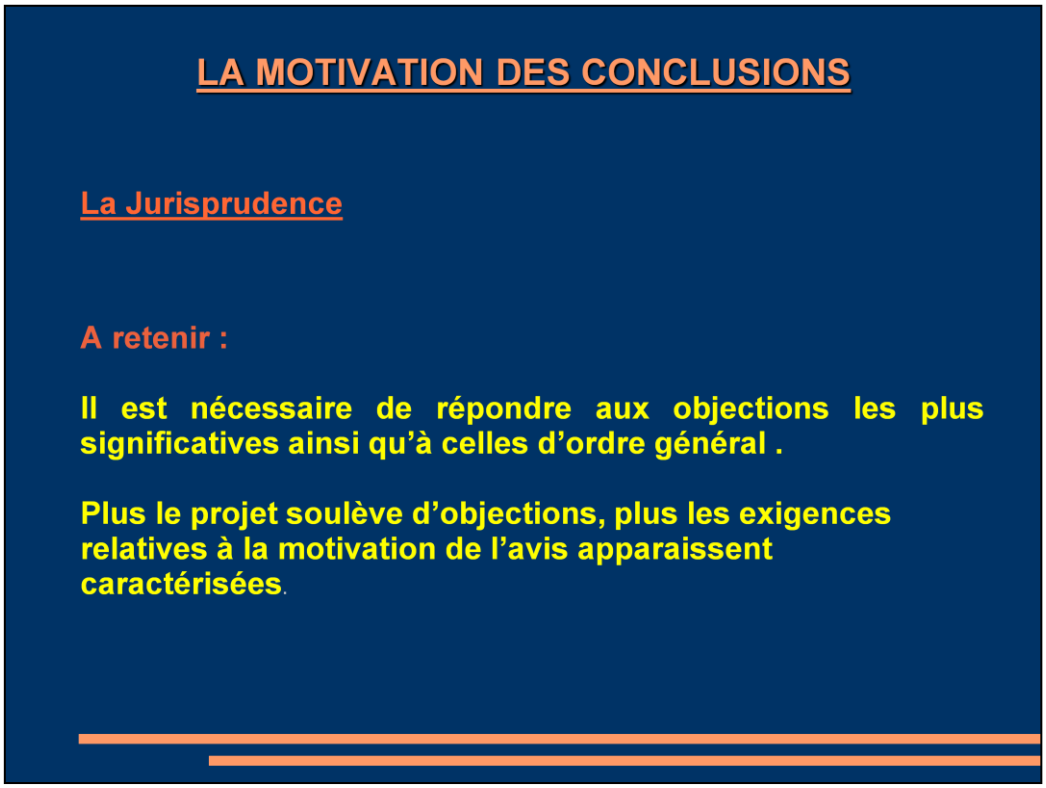
- Le CE ne peut écarter des observations que pour des motifs légitimes

- Les thèmes de l'eau et de l'environnement sont à prendre en considération même dans le cadre d'un aménagement foncier



Dans le même ordre d'idée le CE ne doit écarter les interventions pour des questions de lieux de résidence
Le Conseil d'État considérant qu'il n'est pas contesté qu'environ 6 000 pétitions ont été adressées par l'association des riverains de l'aérodrome de Sisteron-theze au commissaire enquêteur dans le délai prévu par le code de l'expropriation ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces pétitions n'ont pas été annexées au registre d'enquête et que le commissaire enquêteur n'en a même pas mentionné l'existence ; que la circonstance qu'une partie des pétitionnaires ne résidait pas dans le département n'était pas de nature à dispenser le commissaire enquêteur d'examiner ces pétitions ; que, par suite, l'arrêté du préfet des alpes de Haute Provence déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement de l'aérodrome de Sisteron-theze a été pris sur une procédure irrégulière ; que, des lors, le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à se plaindre que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté.

Il n'y a aucun critère pour pouvoir intervenir au cours d'une enquête publique, chacun peut le faire, par contre dans son analyse des observations le CE pourra retenir le fait que les auteurs de certaines remarques ne seront pas affectés par les effets du projet du fait de l'éloignement de leur lieu de résidence.



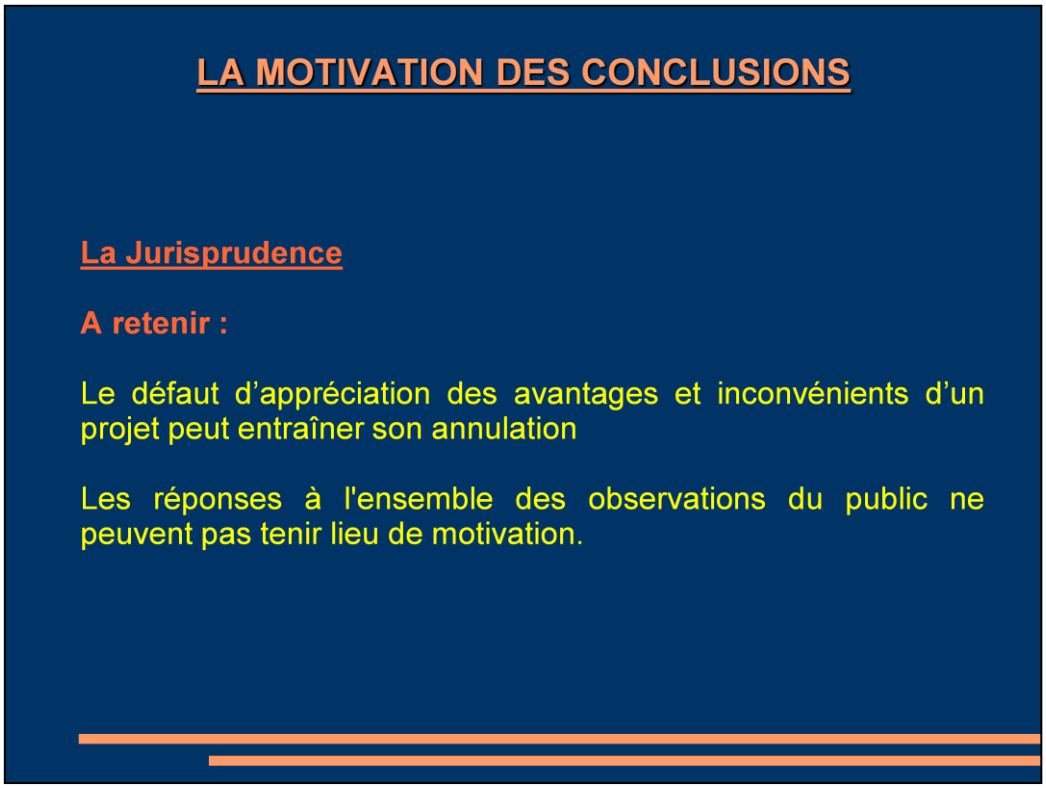
Il y a des observations du public que le CE ne peut négliger.

Le TA de Strasbourg sur les objections les plus significatives :

“Si le code de l'urbanisme…, n'imposent pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations …, elles lui font toutefois obligation de motiver ses conclusions en donnant son avis personnel ainsi que les raisons qui déterminent cet avis et en prenant notamment position sur celles de ces objections qui sont les plus significatives”.

-La CAA de Lyon sur les observations d'ordre général :
« … 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 … ; 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 ; .. »

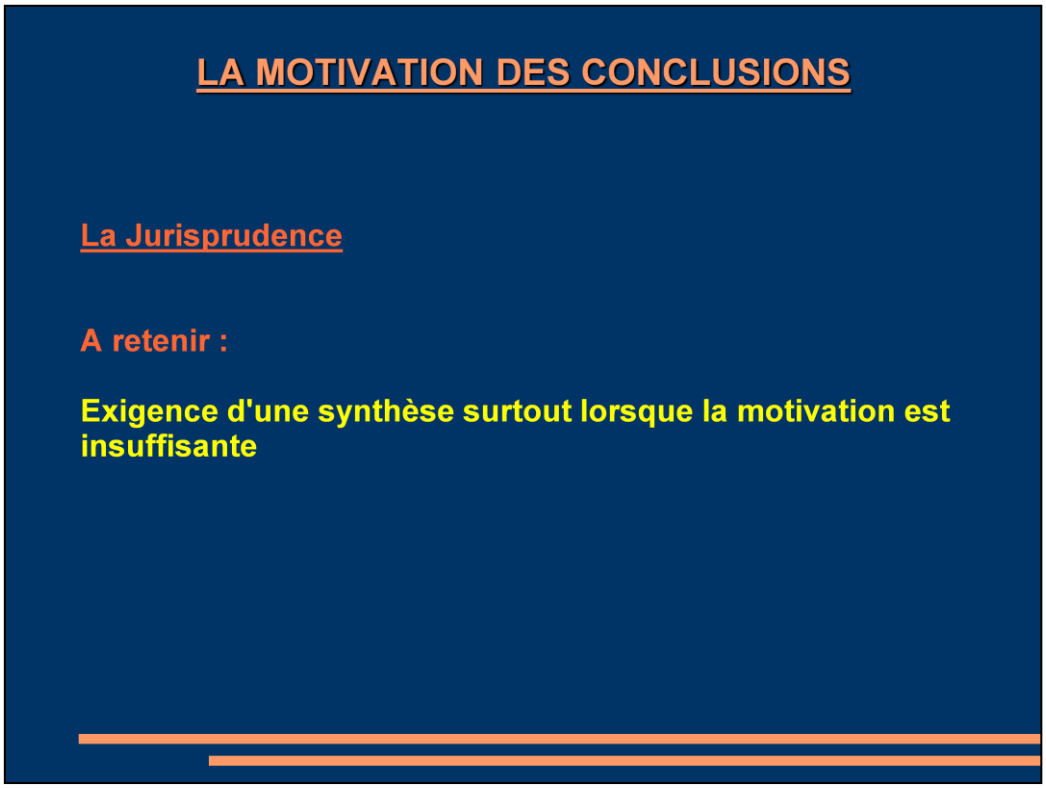
A retenir
Il est nécessaire de répondre aux objections les plus significatives ainsi qu'à celles d'ordre général .
Plus le projet soulève d'objections, plus les exigences relatives à la motivation de l'avis apparaissent caractérisées.



.Alors que plusieurs objections au projet étaient présentées, la CAA de Lyon précisait : "qu'à aucun moment, le CE ne s'est livré à une appréciation des avantages et inconvénients du projet litigieux …, alors pourtant que plusieurs observations circonstanciées opposées à ce projet ont été présentées … ; que, ce faisant, le CE n'a pas suffisamment motivé son avis et n'a pas satisfait aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique"

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

A retenir
Le défaut d'appréciation des avantages et inconvénients d'un projet peut entraîner son annulation
Les réponses à l'ensemble des observations du public ne peut pas tenir lieu de motivation.

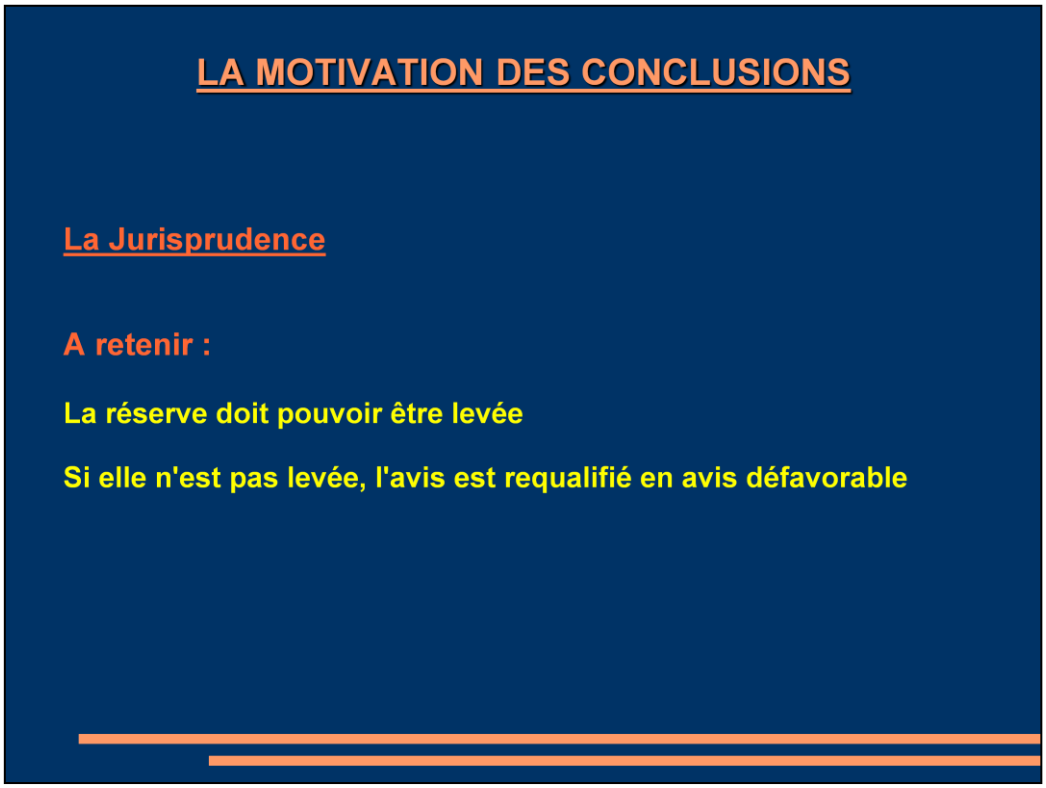


Actuellement, l'absence de synthèse donnant un avis personnel est plus souvent mise en avant par le juge administratif. Ce motif est utilisé lorsque le commissaire enquêteur n'a, sur le fond, pas ou insuffisamment motivé son avis. Le juge sanctionne ainsi le défaut ou l'insuffisance soit des raisons qui déterminent le sens de l'avis, soit de l'appréciation des avantages et inconvénients du projet. Il ne s'agit pas d'une obligation formelle cependant une synthèse des appréciations ne nuit pas à la compréhension du rapport et de l'avis. Voici trois exemples de telles décisions

La CAA de Lyon, «le CE, s'est borné à répondre aux observations qui avaient été faites pendant l'enquête en distinguant entre les conclusions pouvant être partiellement ou totalement rejetées et celles pouvant être accueillies ; qu'en l'absence de synthèse donnant un avis personnel sur le projet de révision, ses conclusions ne peuvent être regardées comme motivées au sens de ces dispositions ; que, par suite, Mme X et M. Y sont fondés à soutenir que la procédure de révision du plan d'occupation des sols a été viciée pour ce motif ; »

Le TA Pau, (décision confirmée par la CAA de Bordeaux) Le CE a émis un avis favorable sur les seules considérations que la commune a pris en compte les remarques des services institutionnels et que les observations faites durant l'enquête ne pouvaient remettre en cause le PLU présenté ; qu'en l'absence de synthèse donnant un avis personnel sur le projet de révision et eu égard aux objectifs de cette révision…, les conclusions du rapport d'enquête ne peuvent être regardées comme motivées

Le TA de Toulouse, le CE s'est contenté dans l'analyse du projet, de recopier différents paragraphes du dossier de présentation « sans émettre la moindre opinion personnelle » ; dans son avis, d'émettre des considérations générales ; dans ses conclusions, de résumer les observations recueillies en souhaitant qu'elles soient traitées en toute objectivité, de mentionner sa « conviction que la modification envisagée ne remettait pas en cause l'économie générale du POS » et d'émettre un avis favorable… ; qu'en l'absence de synthèse donnant un avis personnel sur le projet de modification, les conclusions formulées ne sauraient être regardées comme suffisamment motivées…

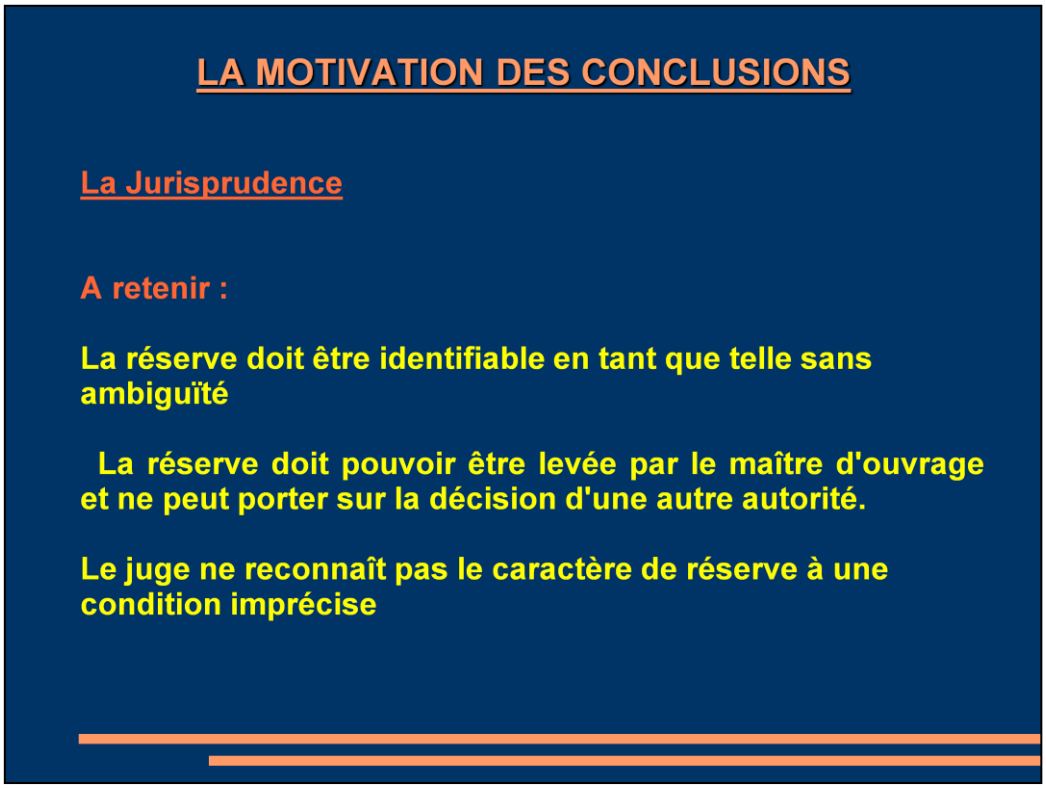


La réserve est une condition à laquelle est subordonné un avis favorable. Elles doivent être réalisables et exprimées avec clarté et précision. Lorsque l'avis est assorti d'une condition, le juge vérifie si les mesures préconisées par le commissaire enquêteur ont bien été prises en compte par l'autorité publique. Le juge peut requalifier l'avis lorsque la réserve n'est pas levée, voire même requalifier une recommandation ou une proposition en réserve.

Décision du Conseil d'État, « Considérant que la CAA de Lyon a relevé que les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur le projet de déviation de la route départementale 17 E dans le département de la Savoie étaient assorties d'une réserve expresse imposant l'aménagement d'un passage piétonnier à l'extérieur de la trémie du chemin dit de "La Laitière", considéré comme indispensable pour assurer la sécurité des élèves du lycée, que par suite, la réalisation de cet aménagement avait été expressément exclue par le directeur des routes départementales et que la réserve ainsi formulée n'avait pas été levée ultérieurement; qu'en déduisant de ces circonstances qu'elle a souverainement appréciées sans les dénaturer que, l'avis étant ainsi défavorable… »

La levée de la réserve doit être entièrement satisfaite ainsi en a apprécié le Conseil d'État :
« le CE avait mis comme condition, qu'il qualifiait de draconienne et irréversible, à l'avis favorable qu'il rendait sur … ; 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, …, que partiellement pris en compte cette réserve, la cour administrative n'a pas commis d'erreur de droit en regardant l'avis du CE comme défavorable … »

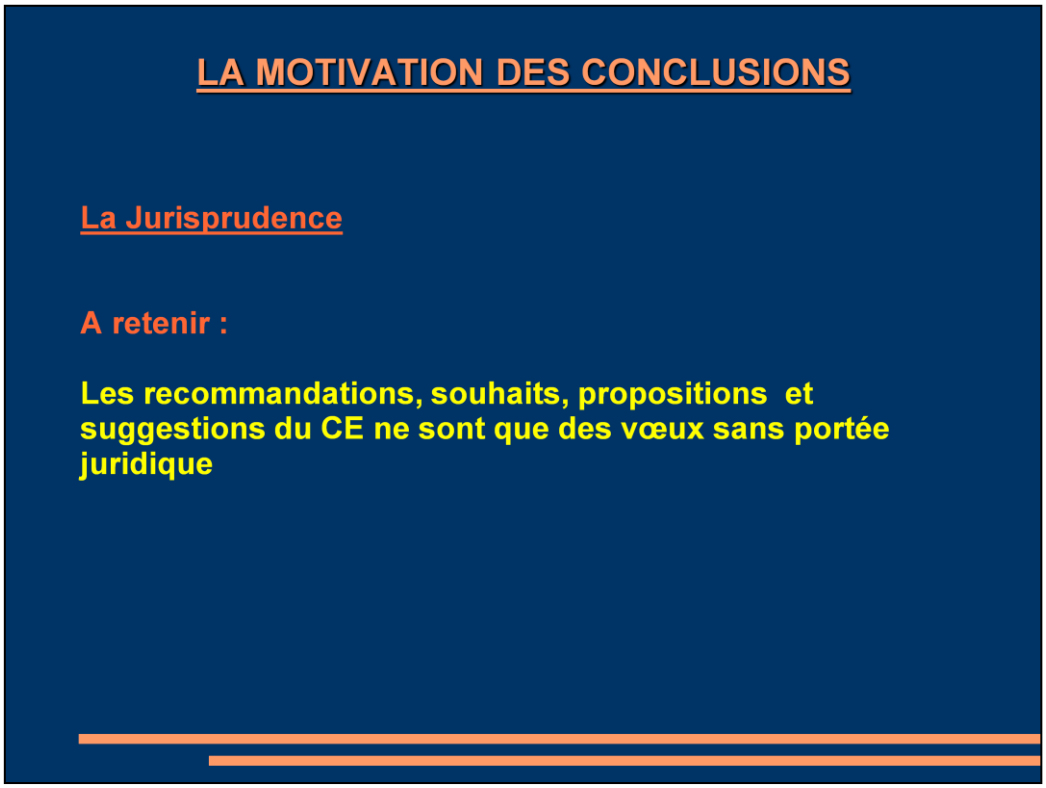
Par contre dans une autre décision, il déclare l'avis favorable
«le CE chargé de l'enquête d'utilité publique a donné, un avis favorable, sous réserve que, notamment, fût supprimée la couverture de la rue ... prévue par le plan d'aménagement soumis à l'enquête ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce plan, modifié à la suite de l'enquête, a seulement prévu, au-dessus de la rue précitée, le maintien de deux passages nécessaires pour relier les deux parties du secteur; que la modification ainsi réalisée a suffisamment tenu compte de la réserve formulée par le commissaire enquêteur »



« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur, chargé de donner son avis sur le projet de déviation de Sarlat-la-Caneda, n'a donné un avis favorable qu'à un certain nombre de conditions dont deux, au moins, concernant le raccordement avec la rue Tarde et la bretelle de raccordement au chemin départemental 46, n'ont pas été satisfaites, qu'il suit de là que l'avis émis ne peut être considéré comme favorable. » Dans cette décision le juge considère deux conditions comme des réserves.

Le Tribunal administratif de Marseille a estimé que l'obtention d'un permis de construire relevait d'une législation indépendante de celle des installations classées, et qu'il n'appartenait pas au commissaire enquêteur de donner son avis sur les questions relevant de la législation de l'urbanisme, ni au préfet de subordonner sa décision à celle de l'autorité compétente en matière de permis de construire. Dans ces conditions, selon le tribunal, la réserve, bien que non satisfaite, n'avait pas eu pour effet de conférer un caractère défavorable aux conclusions du commissaire enquêteur. La réserve doit pouvoir être levée par le maître d'ouvrage et ne peut porter sur la décision d'une autre autorité.

Le TA de Grenoble,
« Considérant qu'il résulte des termes mêmes du rapport et de l'avis rédigés par le commissaire-enquêteur que si celui-ci se déclare favorable à l'opération envisagée il complète cette affirmation "sous réserve qu'il soit tenu compte, dans la mesure où cela est techniquement et financièrement possible, des avis et observations des intervenants, et qu'une réponse claire et nette soit globalement donnée à ceux qui ont présenté ces observations." ; que ces propos,qui de par leur contenu particulièrement imprécis ne peuvent être regardés comme constituant de véritables réserves, ne constituent pas davantage l'expression d'une opinion sur l'utilité publique de l'opération ni l'exposé des motifs qui le conduisent à formuler un avis favorable ; que cette regrettable carence entache d'illégalité la procédure; que dès lors cet arrêté ne peut qu'être annulé ; ». Bien que le CE qualifie de réserve une condition imprécise ,le juge ne reconnaît pas ce caractère.

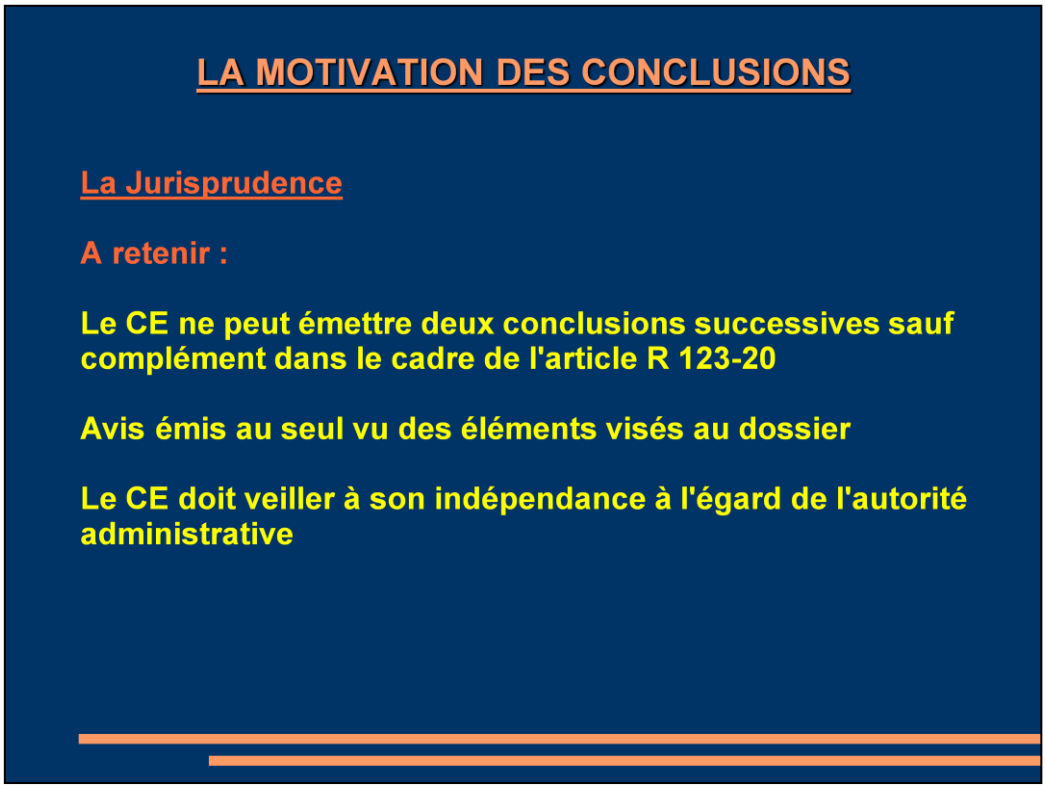


- Voici les extraits de deux décisions du Conseil d'État à propos des recommandations, propositions, souhaits et propositions diverses.

«Considérant que la commission d'enquête a émis un avis favorable ; qu'en exprimant certaines recommandations, …, la commission a formulé des vœux qui ne sauraient être assimilés ni à des réserves, ni à des conditions auxquelles aurait été subordonné le caractère favorable de l'avis émis ; »

« Considérant que le commissaire enquêteur a émis un avis favorable ; qu'en exprimant le souhait que les propriétaires obtiennent un « dédommagement équitable » et que certaines retouches soient apportées au projet, …, le commissaire enquêteur a formulé des vœux qui ne sauraient être assimilés, ni à des réserves, ni à des conditions auxquelles aurait été subordonné le caractère favorable de l'avis émis ; » …

Les recommandations, souhaits et autres, ne sont que des vœux pieux et n'ont aucune portée juridique. Le maître d'ouvrage n'est pas tenu de les prendre en considération mais il peut le faire. Les recommandations ont une utilité qui tient à ce qu'elles sont rendues publiques et que l'on observe que des maîtres d'ouvrage les prennent en considération.



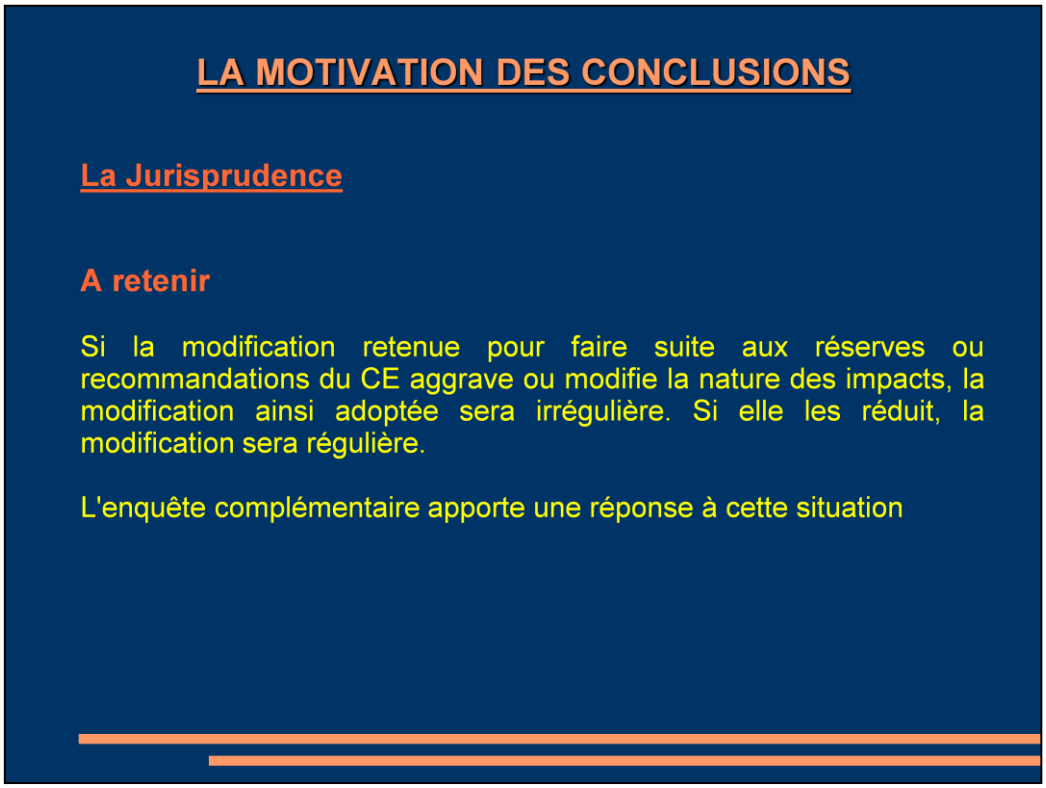
La CAA de Lyon confirmant un jugement du tribunal administratif de Grenoble, la Cour rappelle avec fermeté :

Que les conclusions du commissaire enquêteur doivent être définitives et non provisoires, et qu'il ne peut émettre deux conclusions successives sur le même dossier ;

Qu'il doit émettre son avis « au seul vu des éléments visés au dossier » et qu'il n'a pas à tenir compte de documents produits postérieurement à l'enquête et qui n'ont pas été portés à la connaissance du public ;

Que si le préfet est dans son rôle en rappelant au commissaire-enquêteur qu 'il doit « exprimer un avis dans un sens déterminé, il (doit) se borner à cette démarche » et non développer une argumentation destinée à emporter la conviction du commissaire enquêteur pour l'amener à formuler un avis favorable. Il faut évidemment, en miroir, lire cette argumentation comme un rappel aux commissaires enquêteurs de veiller particulièrement à leur indépendance, y compris à l'égard de l'autorité préfectorale.

Jean-Claude Hélin, professeur émérite à l'Université de Nantes.



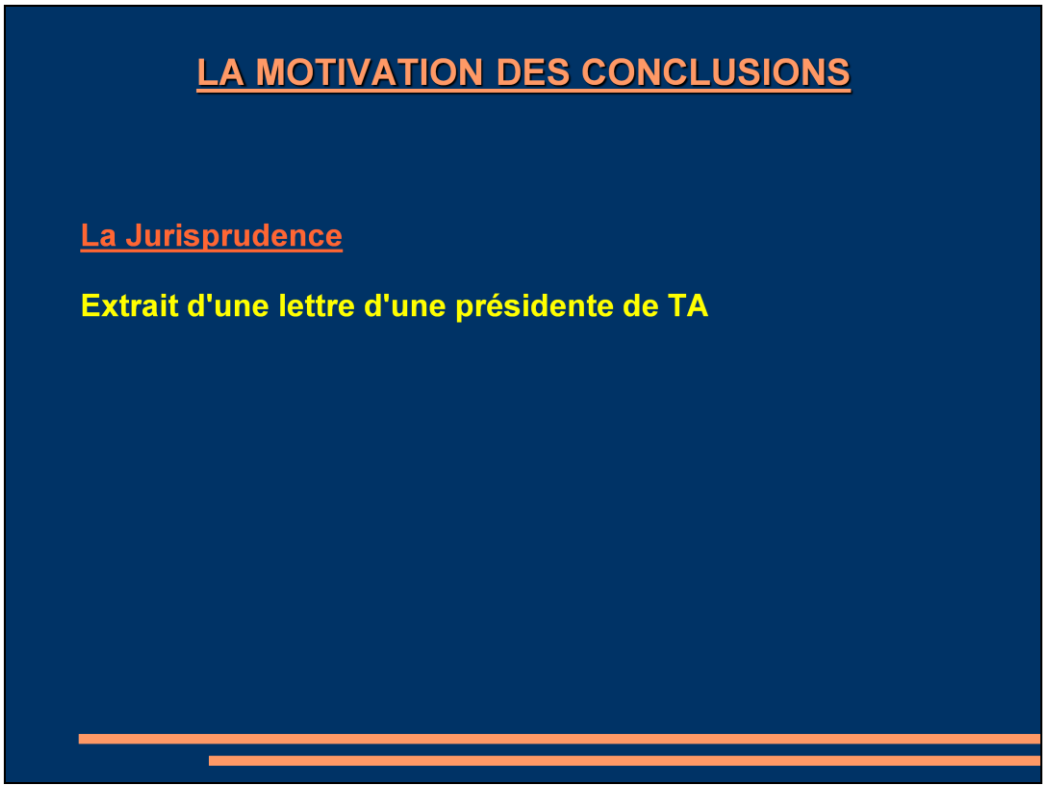
Le dossier soumis à enquête publique, au vu duquel le commissaire-enquêteur avait donné un avis favorable, comportait trois itinéraires d'accès à une carrière. Après la clôture de l'enquête, le préfet du Gers a, pour tenir compte des objections formulées par la commission départementale des carrières, prescrit un autre itinéraire d'accès. Il ne le pouvait pas sans qu'une nouvelle enquête publique ait été organisée .

A l'inverse, le fait que le projet de réserves foncières en vue de la réalisation du pôle européen du site de Roissy ne porte plus que sur 117 hectares - au lieu des 215 prévus dans le dossier d'enquête - (et ce à la demande du commissaire-enquêteur) n'a pas pour effet de dénaturer le projet et ne nécessite pas l'organisation d'une nouvelle enquête publique.

A retenir

Si la modification retenue pour faire suite aux réserves ou recommandations du CE aggrave ou modifie la nature des impacts, la modification ainsi adoptée sera irrégulière. Si elle les réduit, la modification sera régulière.

L'enquête complémentaire apporte une réponse à cette situation



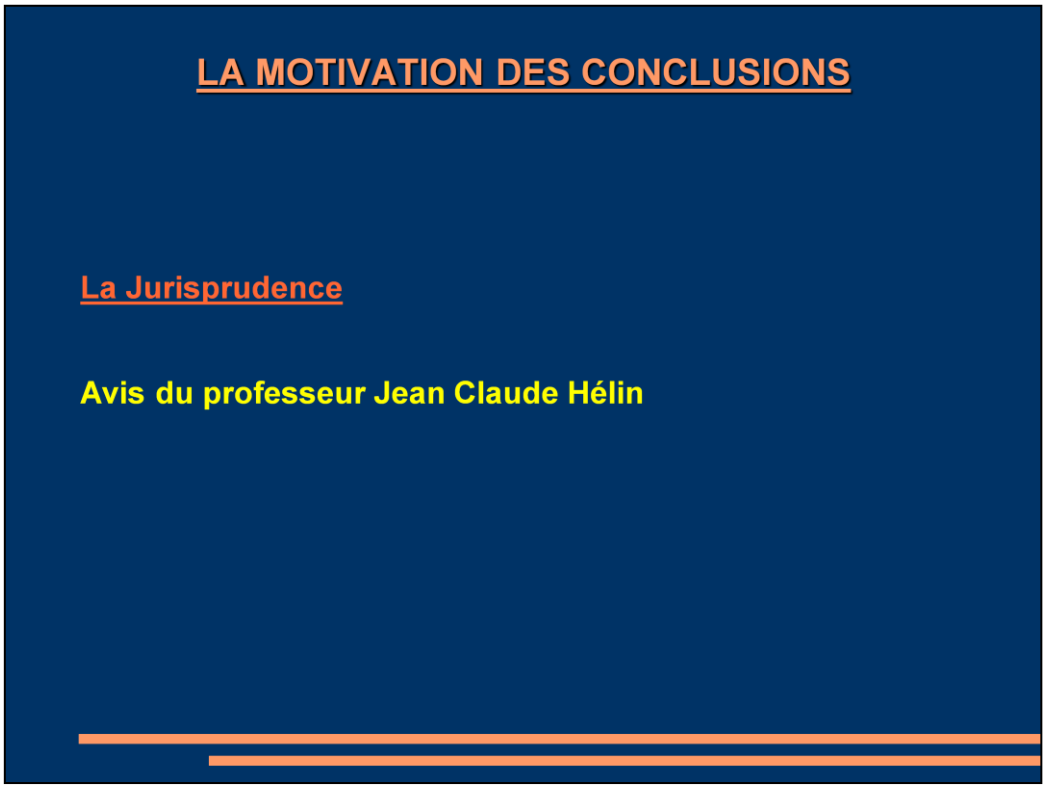
Réponse de la Présidente d'un TA à une autorité territoriale demandant la saisie de la commission d'aptitude à l'encontre d'un CE.
Il me paraît nécessaire de vous préciser que le CE, est investi d'un rôle particulier dans la conduite de l'enquête qui lui est confiée, rôle qui va bien au-delà d'une simple mission de recueil des observations du public et qui implique qu'il émette, dans les conclusions dont il doit assortir son rapport, un avis motivé exprimant son point de vue personnel sur l'opération, et qui peut être, le cas échéant, défavorable au projet.

La circonstance qu'un CE formule une appréciation critique, voire défavorable, sur un projet, n'est donc pas un manquement à l'obligation d'impartialité.

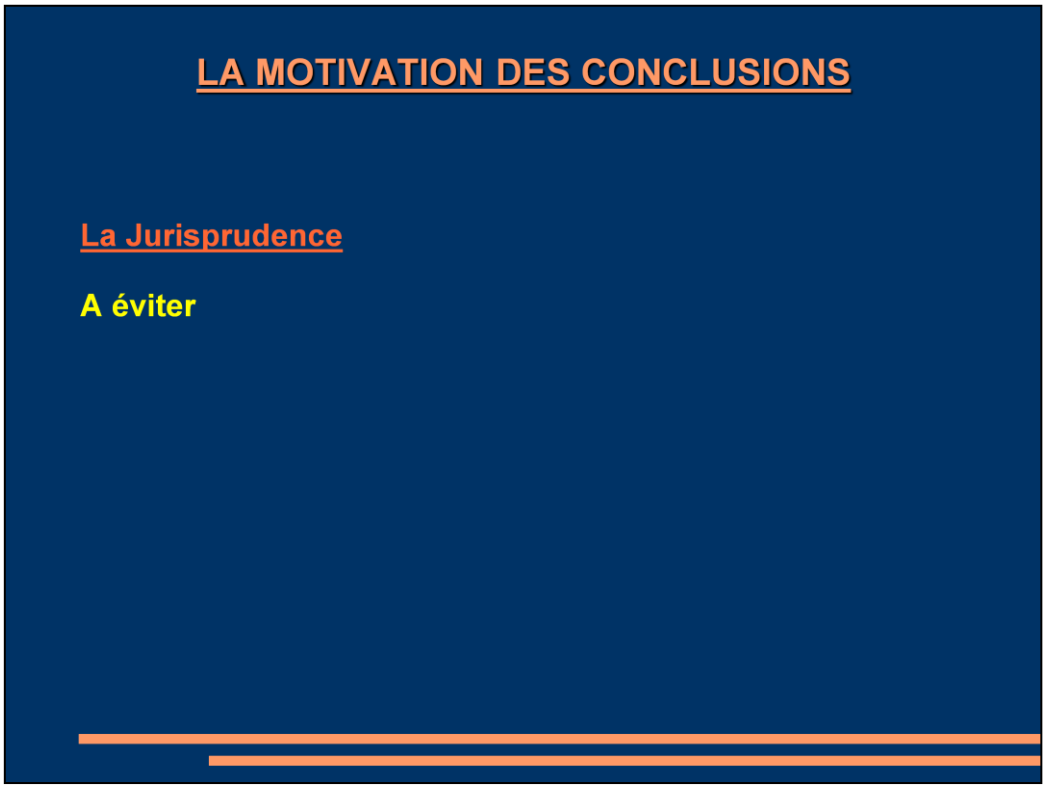
Pour forger son opinion, le CE peut, s'il le croit utile, examiner le projet, objet de l'enquête en référence, à d'autres projets ayant une portée similaire ou susceptibles d'avoir un impact analogue au plan local. Le point de vue qu'il exprime alors est énoncé sous sa seule responsabilité et ne lie pas le maître d'ouvrage de l'opération.

En dernier lieu, et s'agissant du contenu du rapport et de l'avis émis par M. X, certes rédigé parfois en termes vigoureux, il ne m'apparaît pas qu'il excède ce qu'autorise le débat démocratique dont le législateur a précisément souhaité qu'il s'instaure sur les projets

soumis à enquête publique.



.Le professeur Jean Claude Hélin écrit :
« Il faut rappeler que pour être considéré comme « personnel », un avis ne doit pas se contenter de rassembler les observations faites au cours de l'enquête, ni se borner à entériner les préoccupations de l'administration ou du maître d'ouvrage, encore moins renvoyer à des formules stéréotypées correspondant à des choix généraux de politique publique. Quand à la seconde exigence, « être circonstancié » cela suppose qu'il s'appuie sur des éléments propres au projet ou au document qui fait l'objet de l'enquête, et qu'il repose sur des arguments de fond. Les conclusions expriment en effet un jugement de valeur, et dans cette activité, le CE n'est pas un scribe qui relate ou enregistre mais un acteur qui prend parti »
L'exercice n'est pas aisé. Il doit pourtant être maîtrisé par les CE, faute de quoi le contentieux sera plus volumineux.

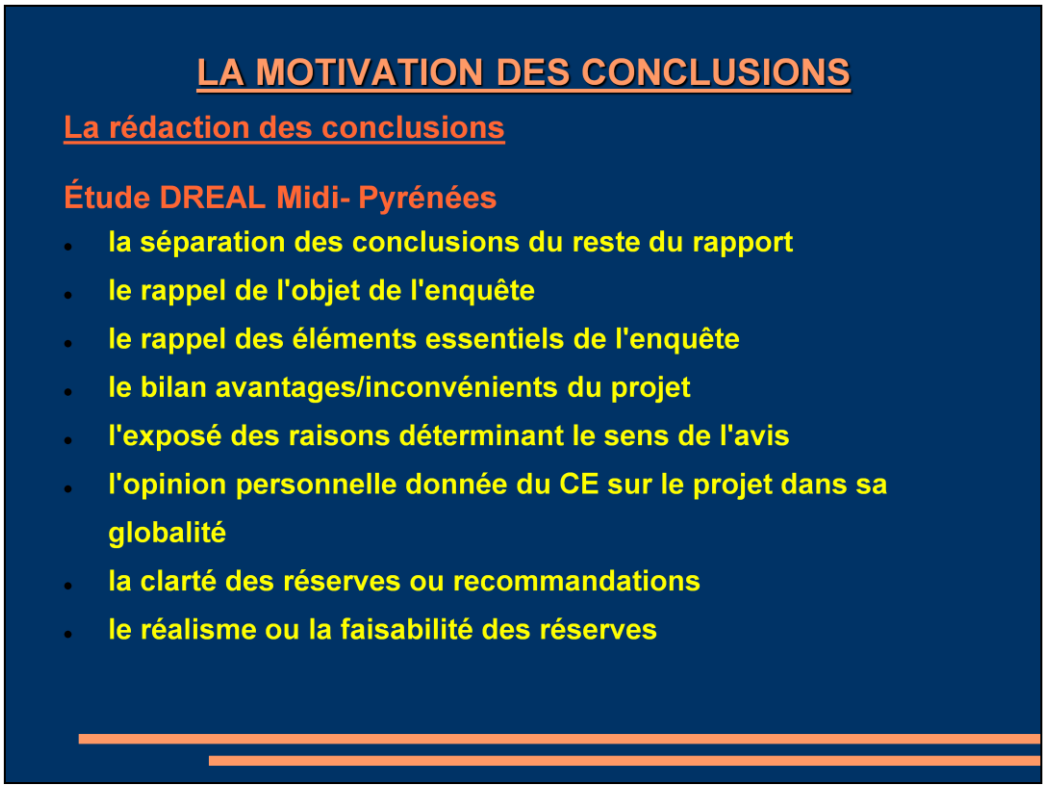


.A ne pas faire :
Le rapport du commissaire-enquêteur établi à la suite de l'enquête publique diligentée par le préfet de la Haute-Savoie en vue de la déclaration d'utilité publique de l'établissement de périmètres de protection de captage sur les communes de MANIGOD et des CLEFS se borne à indiquer :

" Considérant :

- la concordance des références cadastrales des parcelles des propriétaires reçus avec l'état annexé au dossier d'enquête,
"- l'absence d'observations concernant l'objet de cette enquête,
"- mon rapport d'enquête,
"Est d'avis : "Que les emprises nécessaires aux acquisitions, ainsi que les différents périmètres de protection soient fixés conformément au projet faisant l'objet de la présente requête" ;

qu'un second rapport du même commissaire-enquêteur daté du même jour conclut :
"Considérant : la délibération du conseil municipal du...,
- la nécessité réglementaire de définir les périmètres de protection des captages,
- l'absence d'observations contraires au projet,
- mon rapport d'enquête,
Est d'avis : Que : le projet soit déclaré d'utilité publique" ;

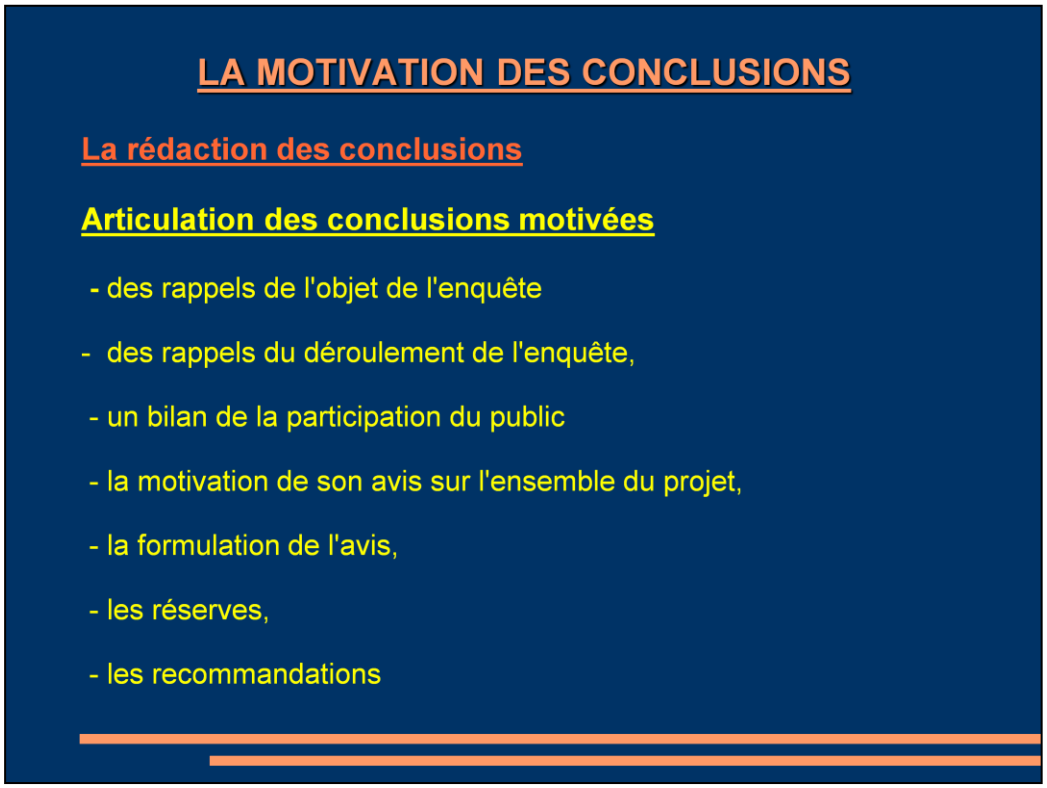


La forme des conclusions motivées n'est pas définie par la réglementation mais nous avons vu précédemment ce qu'il faut ou ne faut pas faire pour respecter le droit. En dehors de ces points la rédaction est libre.

En 2011, la DREAL Midi-Pyrénées a conduit une étude juridique sur un échantillon de 64 rapports d'enquête de différents types. Pour l'analyse des conclusions la commission chargée de l'étude et composé également de juriste, a retenu les critères suivants :

- la séparation des conclusions du reste du rapport
- le rappel de l'objet de l'enquête
- le rappel des éléments essentiels de l'enquête
- le bilan avantages/inconvénients du projet
- l'exposé des raisons déterminant le sens de l'avis
- l'opinion personnelle donnée par le CE sur le projet dans sa globalité
- la clarté des réserves ou recommandations
- le réalisme ou la faisabilité des réserves

Ces éléments nous indiquent ce que l'on doit au moins trouver dans nos conclusions,

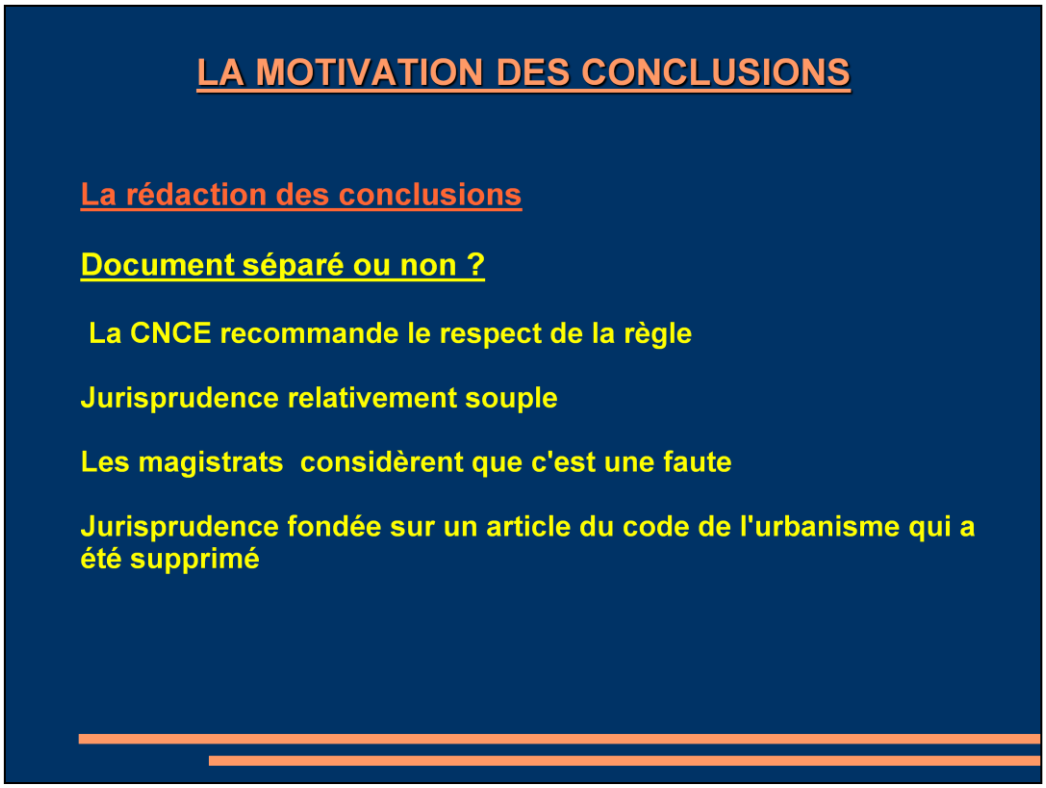


C'est dans cette partie que le commissaire enquêteur joue pleinement son rôle d '« honnête homme » c'est à dire qu'il met en œuvre sa capacité à prendre partie en son nom propre, avec du recul par rapport aux parties en présence(maître d'ouvrage comme opposant). Il doit peser les avantages et les inconvénients du projet par le biais de sa réflexion personnelle. C'est dans cette partie que le commissaire enquêteur doit transcrire les raisons qui le conduisent à formuler son avis sur l'ensemble du projet.

Cette étape de l'enquête publique n'est pas la plus facile. Elle nécessite du courage et un sens des responsabilités de la part du commissaire enquêteur car elle a des conséquences administratives et juridiques quant à la suite qui peut être donnée au projet.

On peut distinguer plusieurs parties dans les conclusions motivées la CNCE conseille d'articuler les conclusions comme suit :

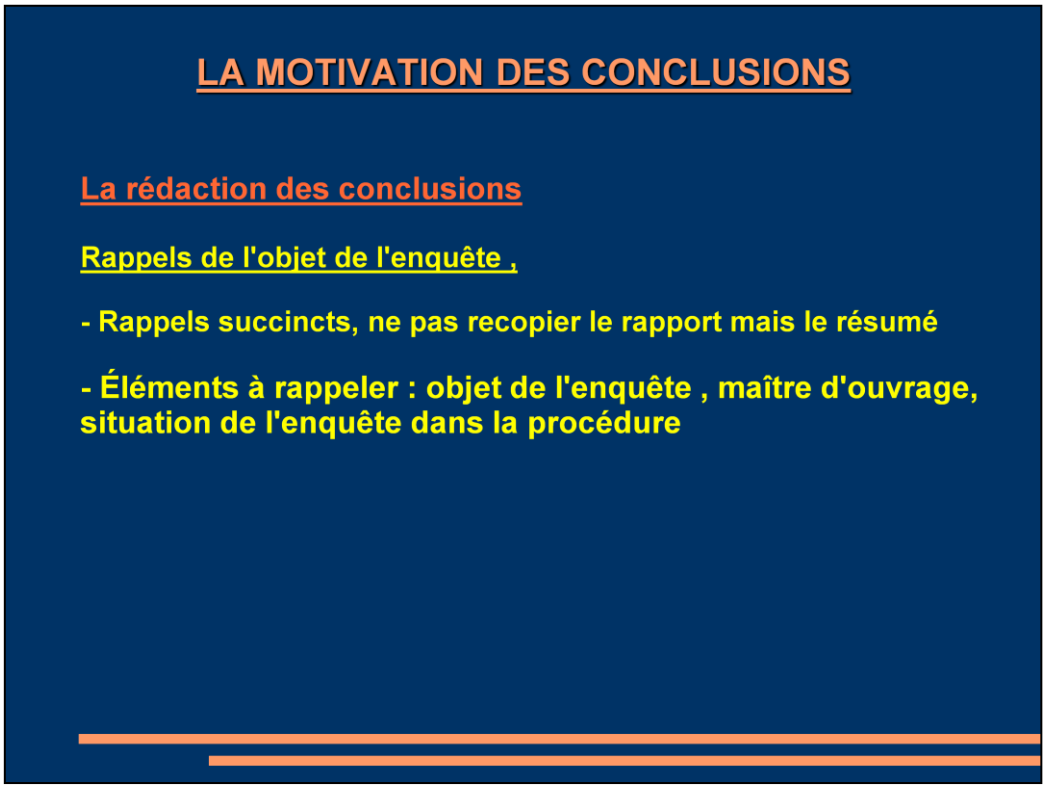
- des rappels de l'objet de l'enquête
- des rappels du déroulement de l'enquête,
- un bilan de la participation du public
- la motivation de son avis sur l'ensemble du projet,
- la formulation de l'avis,
- les réserves,
- les recommandations,



L'article R123-19 prescrit que « le CE ou la CE consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées ». La CNCE recommande de respecter au moins l'esprit de cette règle.

La jurisprudence est certes relativement souple sur ce point mais les magistrats considèrent que le non respect de cette règle constitue une faute. Il faut noter également que cette jurisprudence est fondée sur un article du code de l'urbanisme qui a été supprimé.

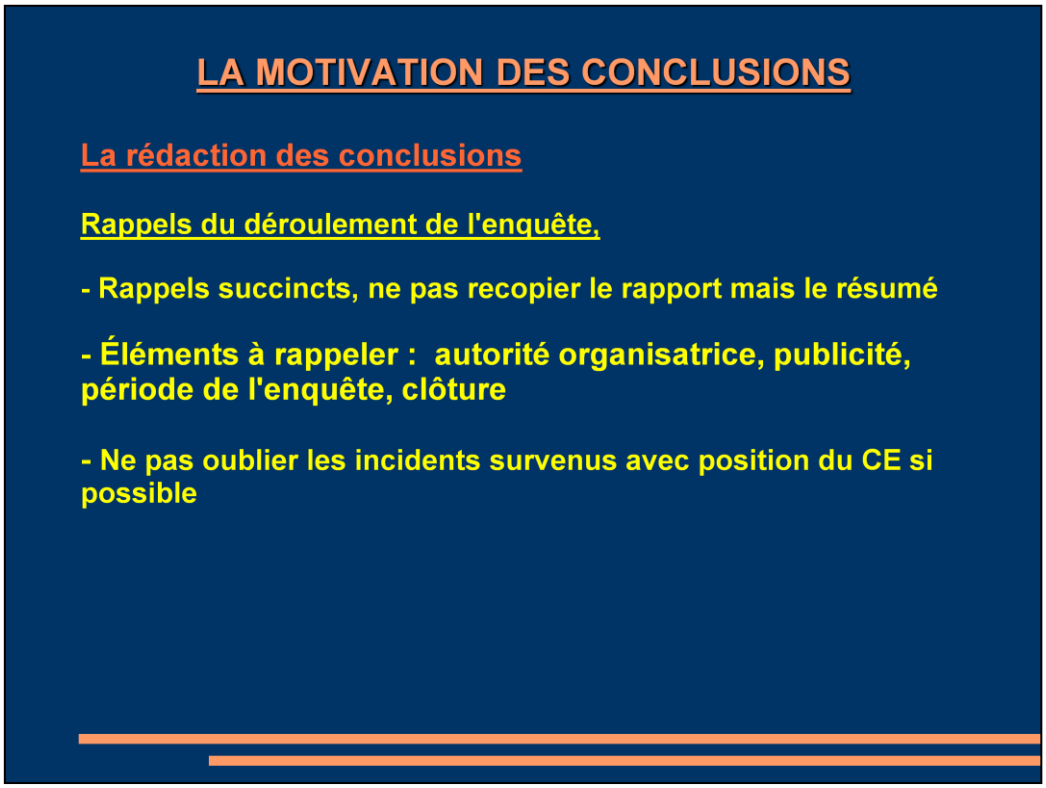
Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire que les conclusions motivées constituent un second document, physiquement indépendant du rapport lui-même. Les conclusions peuvent faire l'objet d'un chapitre particulier pouvant être regroupé dans le même document que le rapport, mais à sa suite. Le premier chapitre peut donc être intitulé : «Rapport d'enquête» et le second : «Conclusions motivées».



Il s'agit là de faire une sorte de préambule pour présenter sommairement le projet au lecteur.

On peut se limiter aux éléments suivants : objet de l'enquête , maître d'ouvrage, situation de l'enquête dans la procédure

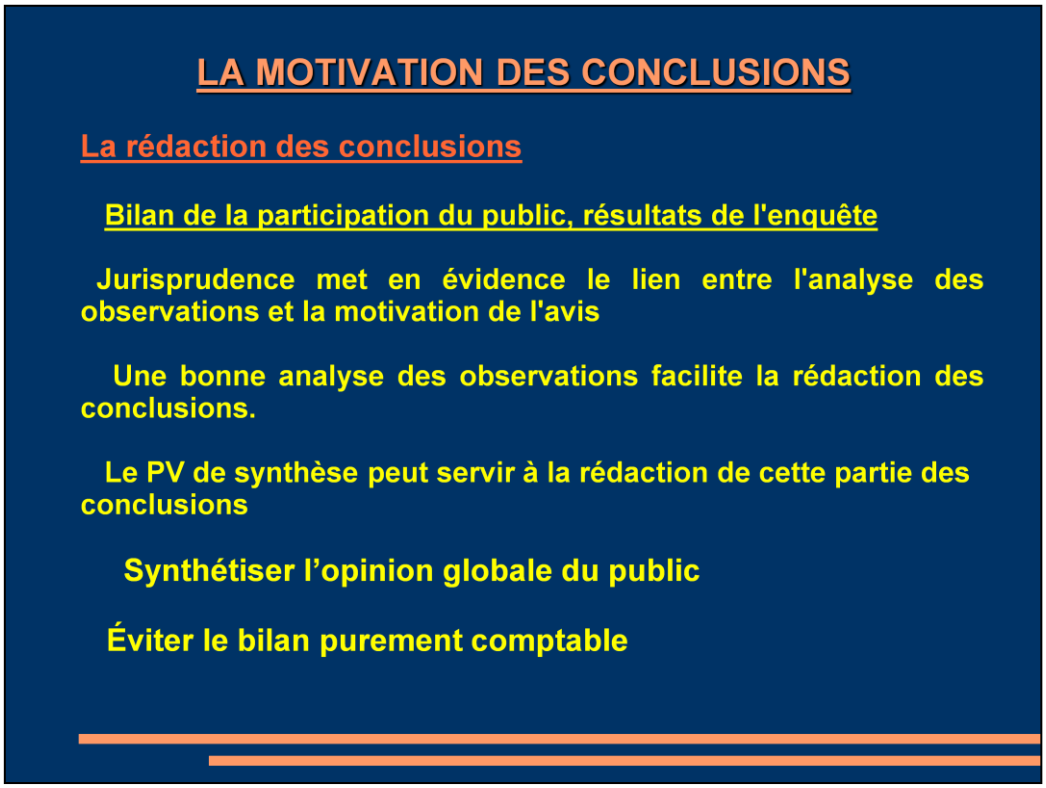
Ces divers rappels doivent être succincts.Il ne s'agit pas là de recopier les éléments du rapport mais d'en faire un résumé.



Les rappels des divers éléments de l'enquête doivent être succincts.Il ne s'agit pas là de recopier les éléments du rapport mais d'en faire un résumé.

On peut se limiter aux éléments suivants : objet de l'enquête , maître d'ouvrage, autorité organisatrice, publicité, période de l'enquête, clôture

Ne pas oublier les incidents survenus y compris entre le CE et le maître d'ouvrage ou l'administration en indiquant les conséquences sur la participation du public si c'est possible.



Nous avons vu tout au cours de la partie consacrée à la jurisprudence le lien que les magistrats font, dans leur décisions, entre l'analyse des observations et la motivation des conclusions du CE. Une bonne analyse des observations prépare la motivation des conclusions.

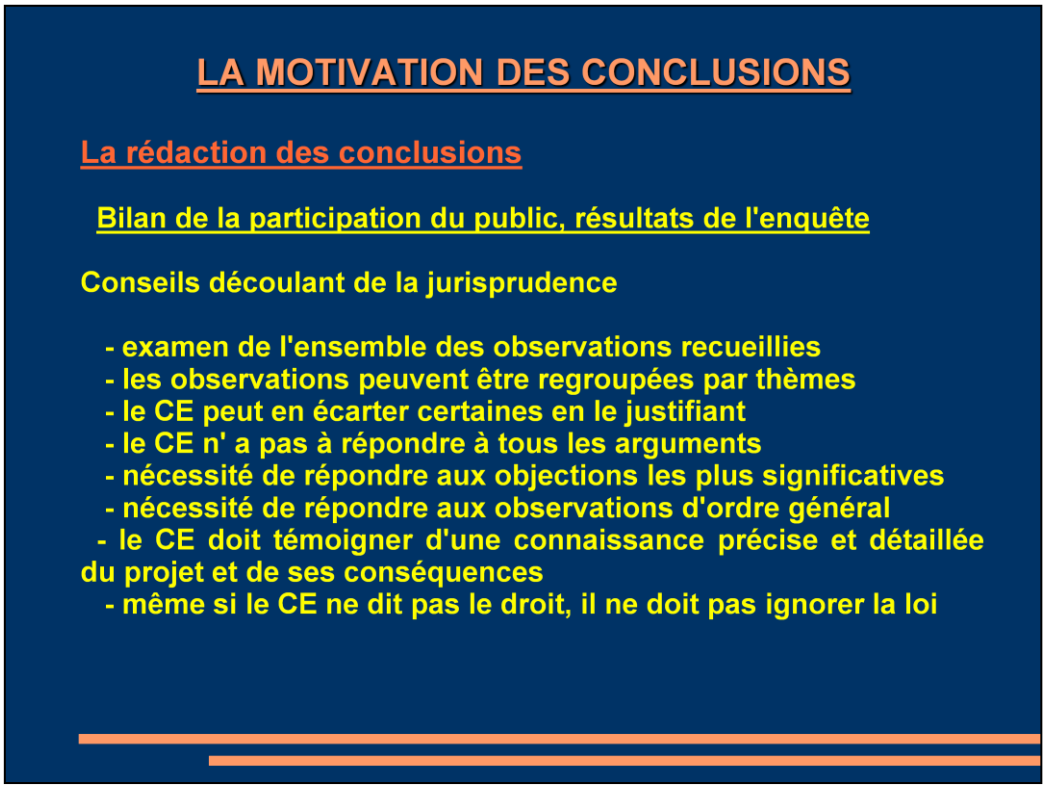
Dans cette phase d'analyse des observations du public, présentée à la fin de son rapport, le CE doit effectuer une analyse de manière objective et porter une appréciation argumentée sur chaque thème ou observation particulière. Il peut, en outre, faire part de souhaits ou suggestions qui préparent ses recommandations ou réserves. Il doit aussi donner son avis personnel partiel sur chaque observation ou thème.

Dans les conclusions on passe des appréciations partielles à la conclusion finale.

Dans ses conclusions, il présentera la synthèse de ses appréciations pour motiver et étayer son avis personnel global sur le projet, plan ou programme, objet de l'enquête. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'il traite les observations formulées par le public de manière aussi détaillée que dans le rapport d'enquête, mais qu'il indique globalement l'opinion qui se dégage de la participation du public, notamment ce qui conduit ou contrarie l'acceptabilité socio-économique et environnementale du projet.

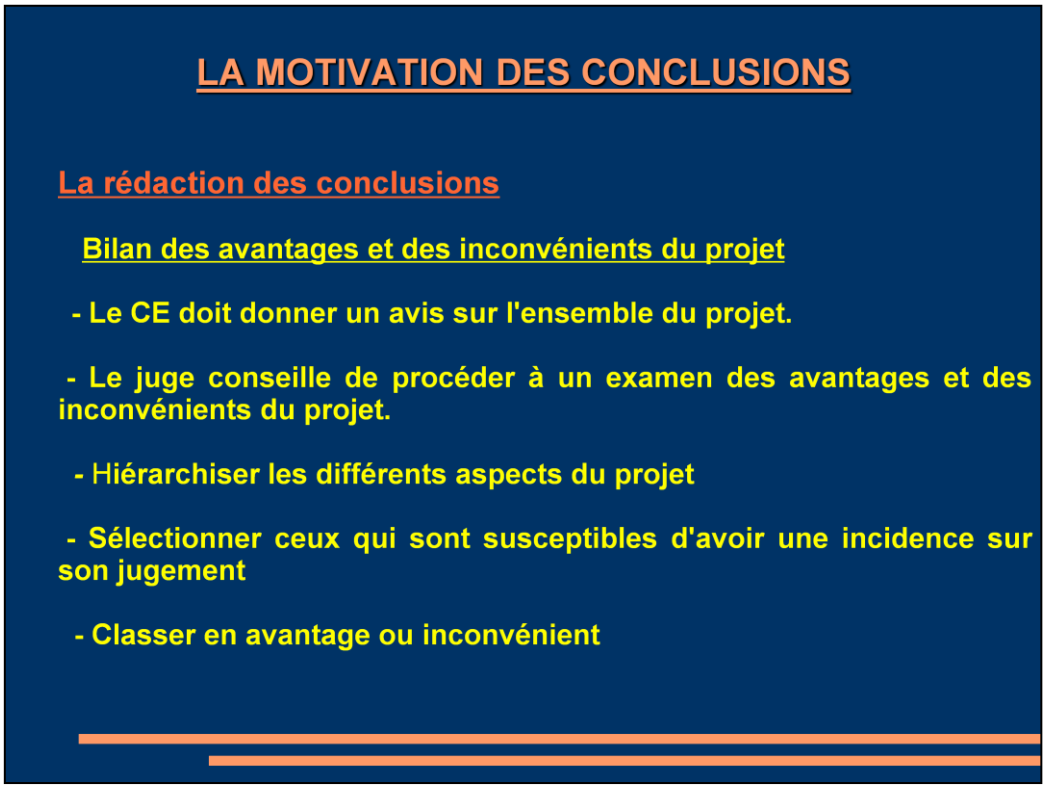
Le travail du commissaire enquêteur sera facilité dans cette partie de la rédaction par le travail qu'il aura réalisé pour dresser le procès verbal de communication des observations.

Dans cette partie, il faut éviter de se limiter à un bilan comptable :tant de favorables, tant de défavorables..



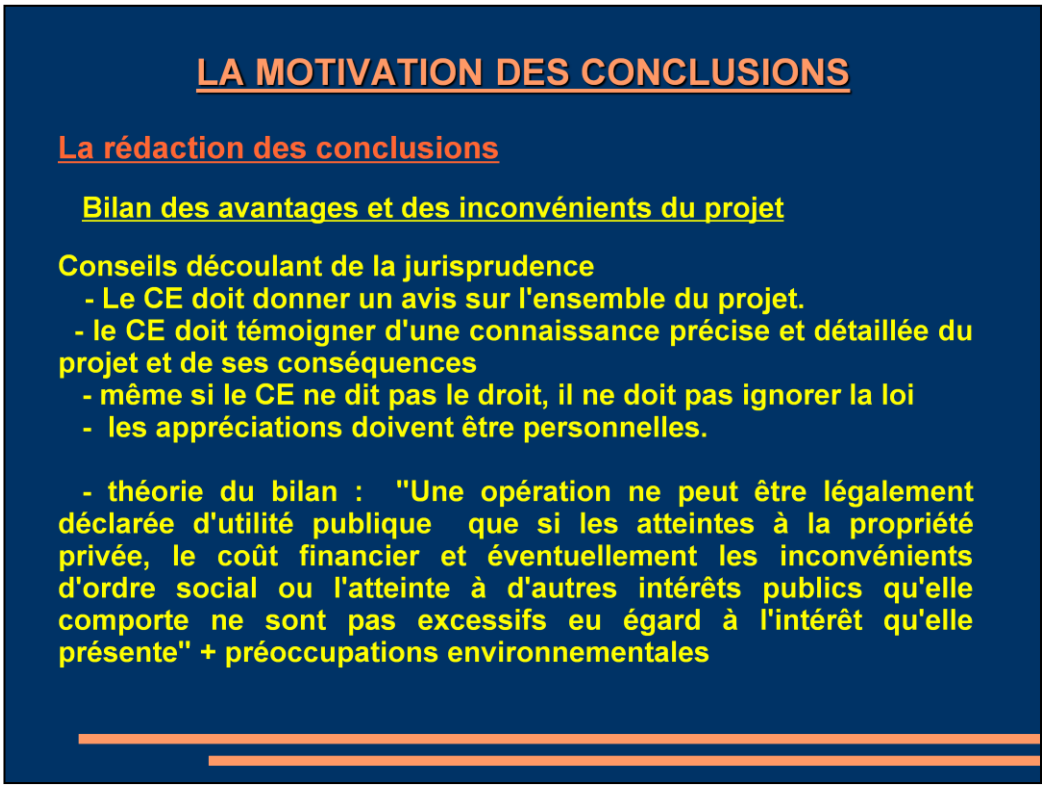
De la jurisprudence citée précédemment, nous pouvons tirer les recommandations suivantes. Les premières sont surtout réservées à l'analyse des observations, les dernières plus particulièrement à cette partie de la rédaction des conclusions.

- examen de l'ensemble des observations recueillies
- les observations peuvent être regroupées par thèmes
- le CE peut en écarter certaines en le justifiant
- ne pas se limiter aux déclarations des personnes directement intéressées
- Il ne peut écarter des interventions pour des questions de lieux de résidence, d'âge de l'intervenant, de sa nationalité,...
- le CE n'a pas à répondre à tous les arguments
- nécessité de répondre aux objections les plus significatives
- nécessité de répondre aux observations d'ordre général
- plus le projet soulève d'objections, plus l'avis du CE doit être motivé
- le CE doit témoigner d'une connaissance précise et détaillée du projet et de ses conséquences
- même si le CE ne dit pas le droit, il ne doit pas ignorer la loi



Nous venons de voir comment le CE doit reprendre les différentes opinions qui se sont exprimées lors de l'enquête pour en dégager une base d'arguments, ses appréciations, qui serviront à motiver son avis. Le CE ne peut cependant pas se contenter de cette base car il doit donner un avis sur l'ensemble du projet et il est rare que le public aborde tous les thèmes et tous les aspects du dossier. Comme nous l'avons vu précédemment dans certaines décisions, les magistrats reprochent au commissaire enquêteur de ne pas avoir procéder à un examen des avantages et des inconvénients du projet.

En procédant à cet examen, le CE peut dans un premier temps hiérarchiser les différents aspects du projet et sélectionner ceux qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur son jugement dans un sens favorable ou non. Il n'est pas question de traiter tous les aspects du dossier. Comme pour les observations du public le CE portera une appréciation argumentée sur chaque thème ou aspect pour motiver son classement en avantage ou inconvénient, favorable ou défavorable au projet. Ainsi, le CE complétera sa base d'arguments et d'appréciations qui constituent le fondement et donc la motivation de son avis. Il peut, en outre, faire part de souhaits ou suggestions qui préparent ses recommandations ou réserves.



De la jurisprudence examinée précédemment, nous pouvons tirer les recommandations suivantes :

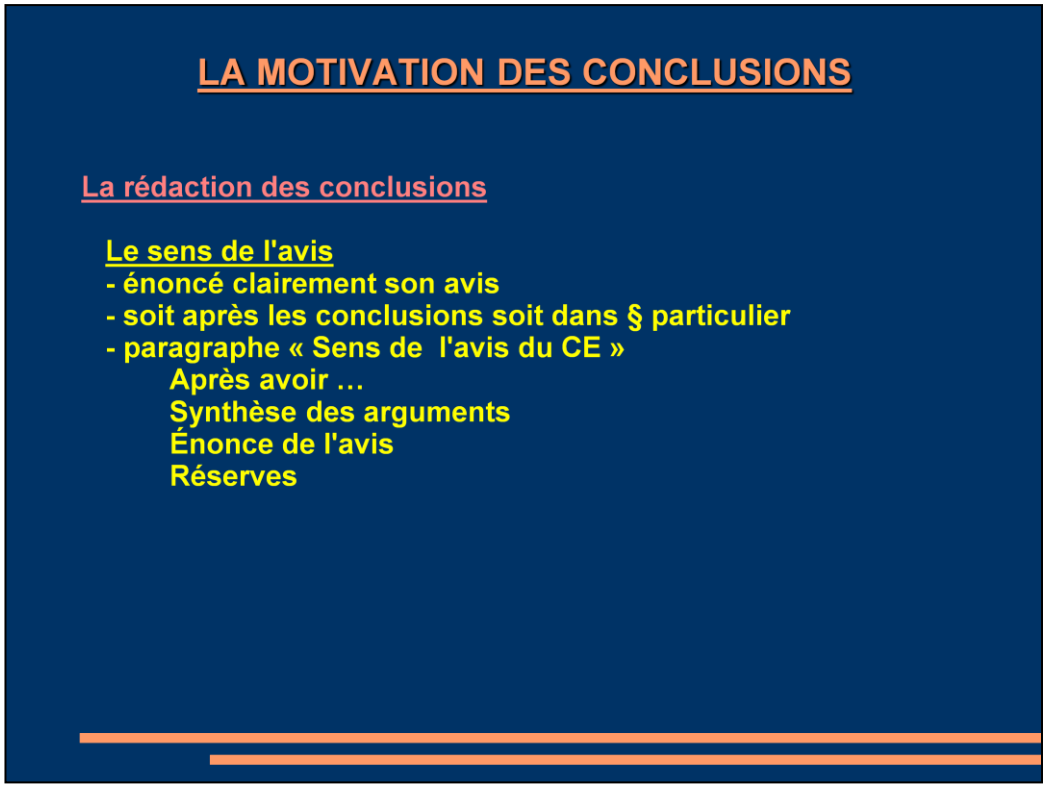
- Le CE doit donner un avis sur l'ensemble du projet.
- le CE doit témoigner d'une connaissance précise et détaillée du projet et de ses conséquences
- même si le CE ne dit pas le droit, il ne doit pas ignorer la loi
- les appréciations doivent être personnelles.

En matière d'expropriation le bilan des avantages et inconvénient à donner lieu à l'élaboration de la théorie du bilan par le conseil d'État Elle se formule ainsi depuis l'arrêt du Conseil d'État du 20 octobre 1970 :.

"Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente" . Attention il ne s'agit ni d'une loi ni d'un règlement, mais il est utile d'avoir cette théorie en tête lorsque l'on rédige des conclusions relative à une DUP. Le CE s'inspirera de cette formule pour les autres types d'enquête en l'adaptant.

Il est un critère fondamental que le CE ne peut ignorer et qui découle directement du code de l'environnement, l'impact du projet en matière d'environnement, y compris pour les enquêtes DUP.

Cette étape est très importante. Elle exige du CE courage, sens des responsabilités et soucis de préserver son indépendance. Cette étape est parfois difficile, il faut savoir prendre du recul et consacrer le temps nécessaire à sa réflexion avant de se prononcer. Ce n'est pas toujours facile du fait des délais de remise du rapport, cependant je n'ai encore jamais rencontré une autorité administrative qui m'ait refusé un délai supplémentaire justifié. A l'issue de cette phase, le commissaire enquêteur doit avoir exposé la totalité des appréciations personnelles et arguments qui fondent son avis.



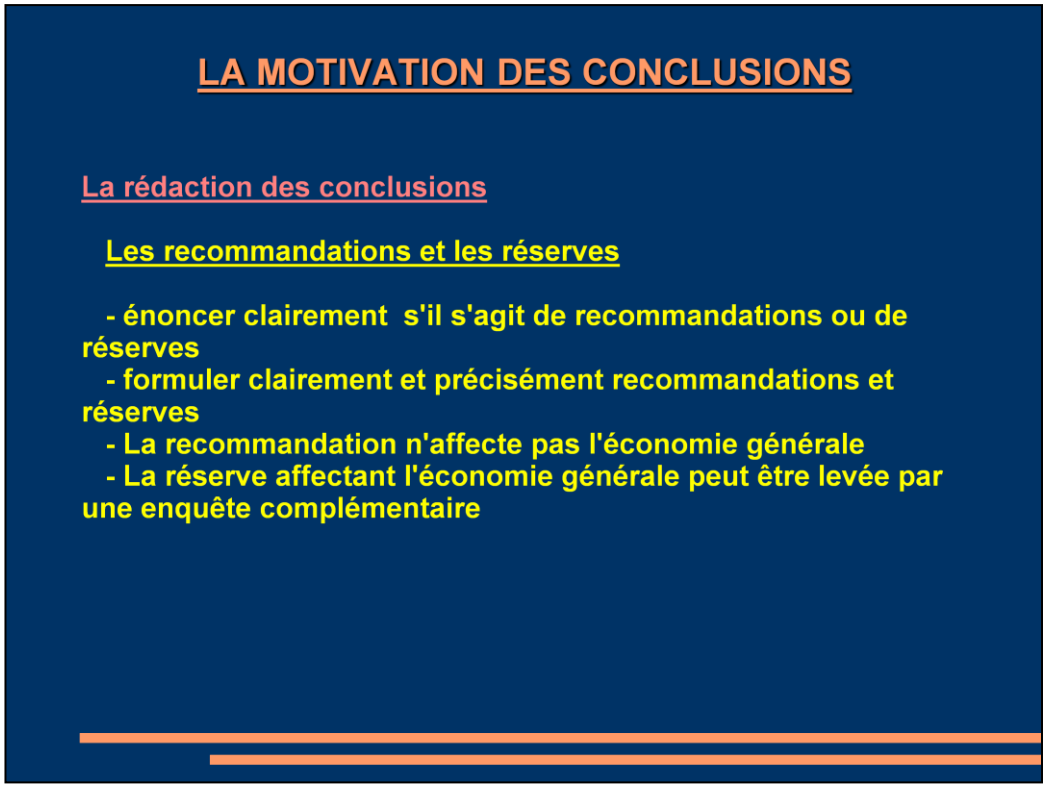
Le CE doit maintenant formuler son avis. Même si la régularité formelle de l'avis n'est pas subordonnée à l'existence de la mention expresse aux termes de laquelle le CE se déclare favorable ou non au projet, il importe que le sens de celui-ci soit clairement énoncé. Il est préférable d'utiliser les termes de la réglementation : favorable, favorable avec réserve ou défavorable.

Le CE a le choix entre énoncé son avis après les conclusions motivant celui-ci ou dans un chapitre intitulé « sens de l'avis du CE » ou plus simplement « avis du CE ».

Dans le premier cas, le CE doit conduire le lecteur à son avis. Il énonce son avis à la suite des conclusions sur les observations et le bilan des avantages et des inconvénients du projet

Dans le second cas. Le chapitre débute par un alinéa qui résume les travaux effectués par le CE pour s'informer sur le projet. Ce chapitre utilise généralement la forme suivante :

- Un très court résumé des activités entreprises par le CE du genre « Après étude du dossier, visites des lieux, analyse des observations du public, audition du maître d'ouvrage, compte tenu de l'examen des avantages et inconvénients du projet qui précède et notamment pour les raisons suivantes.
- une synthèse des principales raisons ayant conduit le CE à son avis. A cette occasion, il est préférable d'éviter l'utilisation des termes juridiques « considérant que », « attendu que », « vu le ... », termes juridiques que des tribunaux administratifs trouvent inadaptés dans ce type de document.
- l'énoncé de l'avis
- suivi des réserves

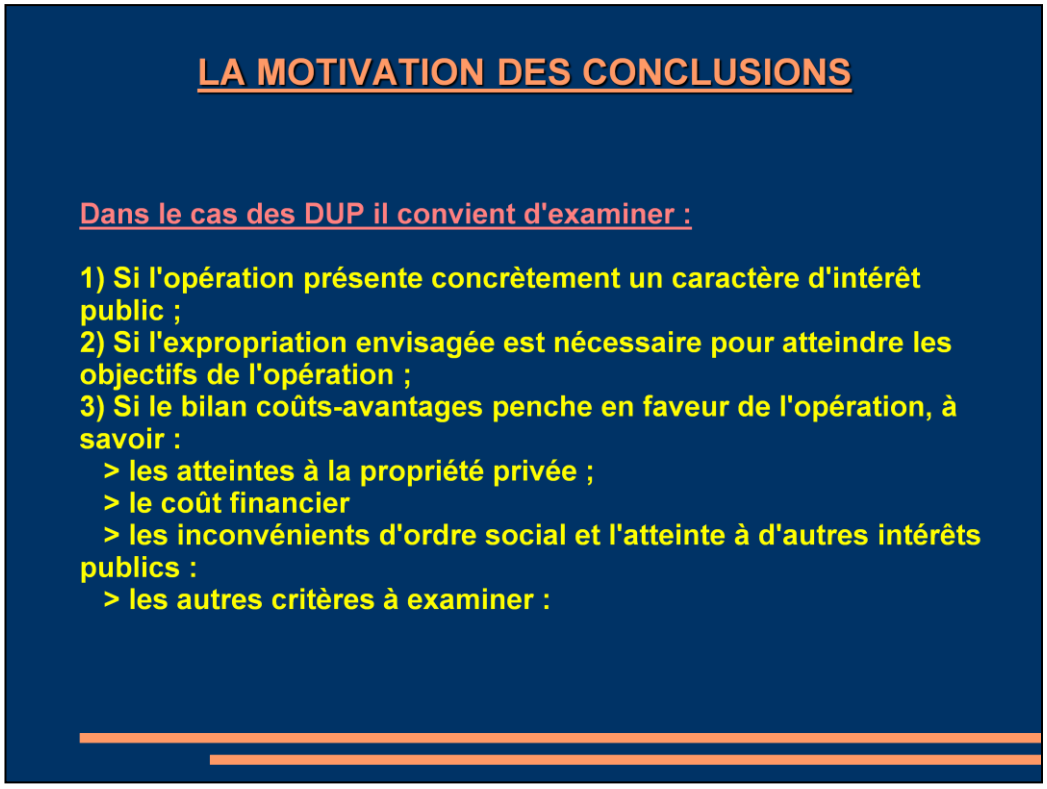


Le CE doit énoncer clairement s'il s'agit de recommandations ou de réserves et formuler celles-ci avec clarté et précision.

Le CE peut assortir ses conclusions de recommandations qui sont en fait des vœux dont la mise en œuvre est laissée à l'initiative du MO. Elles découlent de l'analyse personnelle des différents aspects du projet par le CE. Elles doivent être pertinentes et de nature à améliorer le projet mais sans porter atteinte à l'économie générale de celui-ci. Les recommandations sont énoncées dans la partie conclusions.

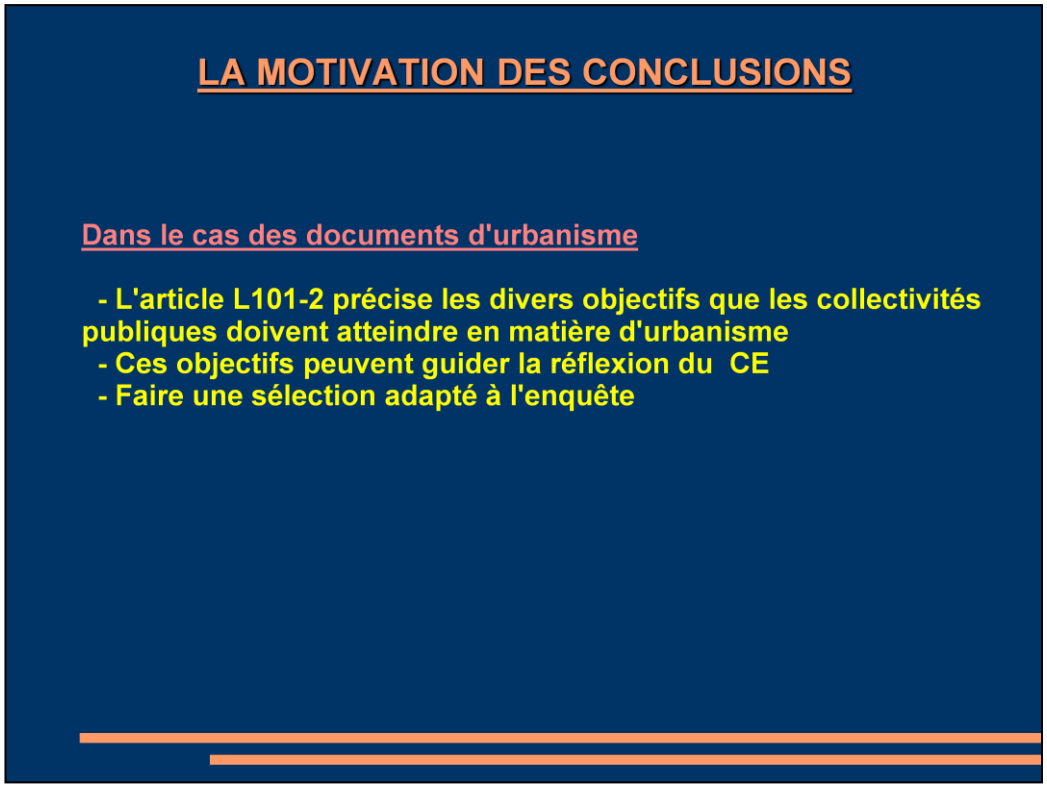
Les réserves sont des conditions à l'avis favorable. Si elles ne sont pas toutes levées l'avis est réputé défavorable.Cela implique que ces conditions soient :
- réalisables, c'est à dire qu'elles puissent être levées par le MO
- exprimés avec un maximum de clarté et de précision afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté.

Si une réserve affecte l'économie générale du projet, le CE peut rappeler dans son rapport que le MO peut utiliser la procédure de l'enquête complémentaire et lui signaler que cette décision ne peut être prise que si le conseil délibérant n'a pas statuer sur le projet si cette formalité est requise par la réglementation.

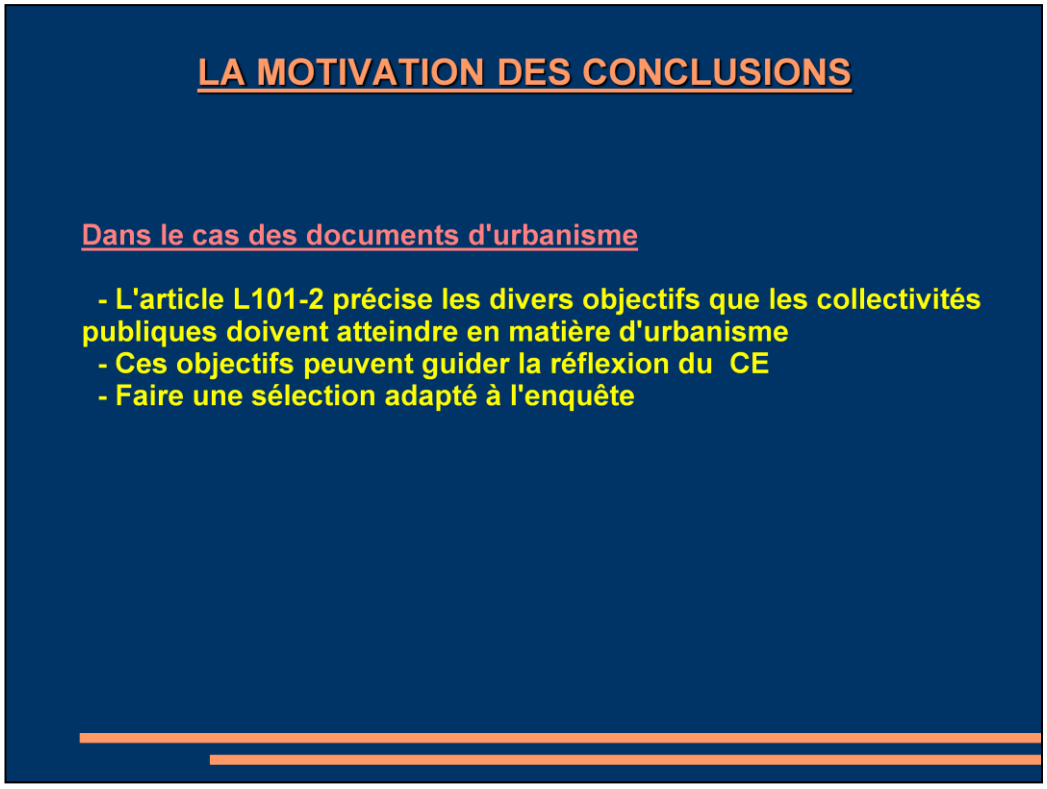


Voici pour quelques types d'enquête des éléments de réflexion qui peuvent vous aider dans votre analyse du projet. Pour les DUP

C'est ainsi qu'il convient d'examiner :
1) Si l'opération présente concrètement un caractère d'intérêt public ;
2) Si l'expropriation envisagée est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'opération ;
3) Si le bilan coûts-avantages penche en faveur de l'opération, à savoir :
> les atteintes à la propriété privée ;
> le coût financier
> les inconvénients d'ordre social et l'atteinte à d'autres intérêts publics :
- Les raisons sociales
- L'intérêt public de la santé public
- Les intérêts de l'environnement
> les autres critères à examiner :
- la nécessité du choix des terrains
- la compatibilité avec les documents d'urbanisme existants, en distinguant bien ce qui est du domaine de la compatibilité et de celui de la conformité.
- la justification du projet retenu par rapport aux solutions alternatives

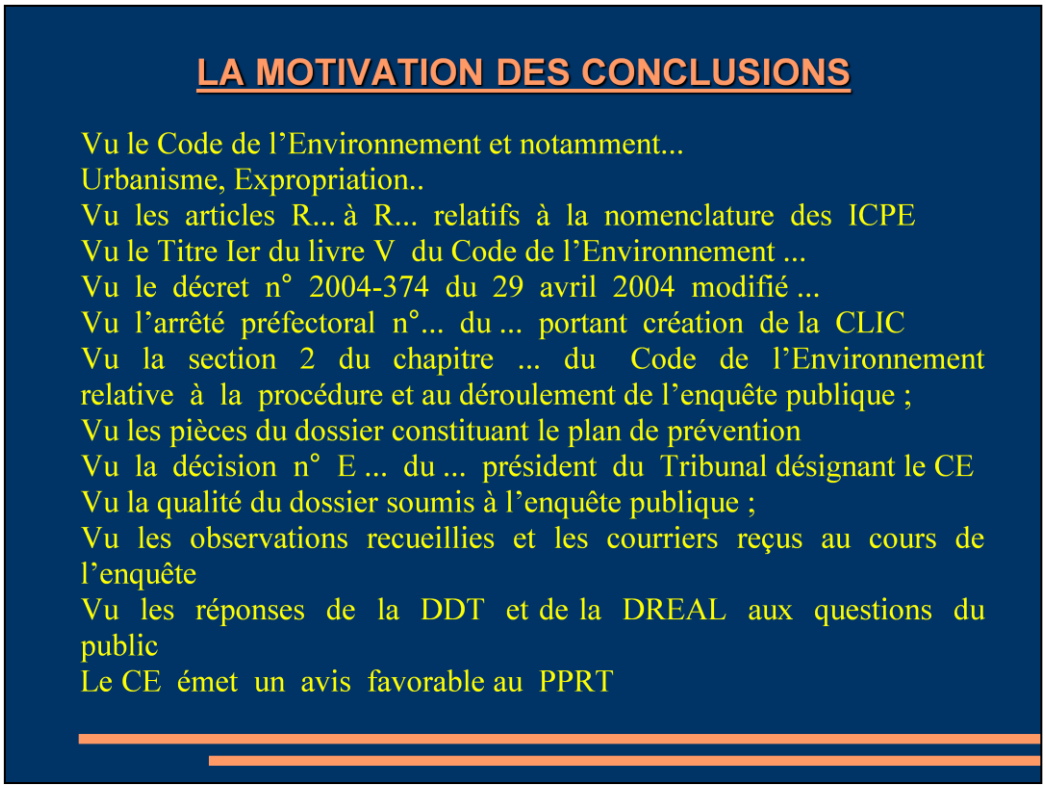


Dans le cas des documents d'urbanisme, l'article L101-2 précise les divers objectifs que les collectivités publiques doivent atteindre en matière d'urbanisme :
1° L'équilibre entre :
a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
e) Les besoins en matière de mobilité ;
2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
4° La sécurité et la salubrité publiques ;
5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.
.



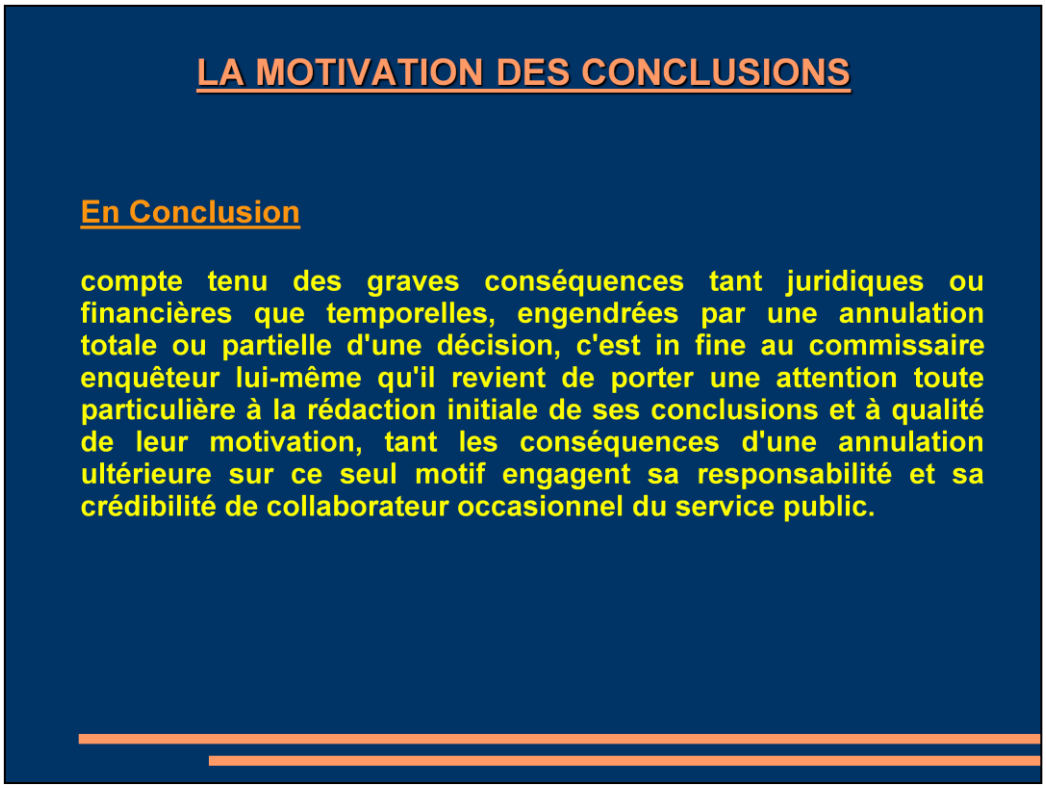
Le CE peut utiliser ces objectifs surtout pour conduire sa réflexion. Cela permet de balayer les divers aspects du projet en fonction des objectifs à atteindre

Dans le cas des documents d'urbanisme, l'article L101-2 précise les divers objectifs que les collectivités publiques doivent atteindre en matière d'urbanisme :
1° L'équilibre entre :
a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
e) Les besoins en matière de mobilité ;
2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
4° La sécurité et la salubrité publiques ;.



Voici un exemple ou plus exactement un contre exemple. Les conclusions débutent par une description sommaire du projet, du déroulement de l'enquête et un bilan des observations puis le CE passe à ses conclusions
Vu le Code de l'Environnement, notamment ...
Vu le Code de l'Urbanisme ...
Vu de le Code de l'expropriation ...
Vu les articles R511-9 et R-511-10 relatifs à la nomenclature des ICPE
Vu le Titre Ier du livre V de la partie réglementaire du Code de l'Environnement ;
Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié,
Vu l'arrêté ministériel du 10 mai 2000 modifié,
Vu l'arrêté préfectoral n° 2006-05884 du 10 juillet 2006, portant création de la CLIC
Vu la section 2 du chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'Environnement relative à la procédure et au déroulement de l'enquête publique ;
Je vous épargne les 25 autres visas pour en venir à ce qui semble être la motivation
Vu les pièces du dossier constituant le plan de prévention des risques technologiques
Vu la décision n° E... du président du Tribunal désignant le CE
Vu la qualité du dossier soumis à l'enquête publique ;
Vu les observations recueillies et les courriers reçus au cours de l'enquête publique ;

Vu les réponses apportées par la Direction Départementale des Territoires et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement aux questions soulevées dans ces observations et courriers,
Le commissaire-enquêteur émet un avis favorable au
Je pense qu'il n'y a pas besoin de commentaire



Pour conclure, je dirais que compte tenu des graves conséquences tant juridiques ou financières que temporelles, engendrées par une annulation totale ou partielle d'une décision, c'est in fine au commissaire enquêteur lui-même qu'il revient de porter une attention toute particulière à la rédaction initiale de ses conclusions et à la qualité de leur motivation, tant les conséquences d'une annulation ultérieure sur ce seul motif engagent sa responsabilité et sa crédibilité de collaborateur occasionnel du service public.