JURISPRUDENCE SUR LES CONCLUSIONS MOTIVEES ET LES AVIS DES COMMISSAIRES-ENQUÊTEURS

DEPARTEMENT DE VAUCLUSE

Ce document a été préparé par un groupe de commissaires enquêteurs de l'union départementale des commissaires enquêteurs de Vaucluse (UDCE 84), membres de la compagnie des commissaires enquêteurs de Languedoc-Roussillon-Vaucluse (CCE LRV).
Il s'appuie notamment sur la présentation de J.P. Chaulet, commissaire enquêteur, du 8 décembre 2010, l'étude du cabinet d'avocats Clairance (www.droitdelurbanisme.com), l'étude jurisprudentielle de Daniel Riquin, président du TA de Clermont-Ferrand ainsi que sur les jurisprudences tirées de Légifrance et de la revue l'Enquête Publique de la CNCE.

Sommaire

1 GENERALITES 2

11- LA REGLE DE DROIT 2

2 L'OBLIGATION DE RENDRE DES CONCLUSIONS MOTIVEES 3

21- UNE OBLIGATION GENERALE, IMPERATIF DE FOND AVANT D'ETRE DE FORME 3

L'obligation consiste à formuler un avis personnel et circonstancié, c'est-à-dire : 3

L'absence de motivation constitue une irrégularité de nature à entacher la légalité de la décision prise sur la base de l'avis. 3

L'absence de motivation des conclusions peut engager la responsabilité de l'Etat 4

22- DES CONCLUSIONS IDENTIFIABLES SUR LA FORME 4

Les conclusions sont consignées séparément du rapport, sans obligation d'être consignées dans des documents séparés..... 5

Il suffit que les conclusions non séparées soient identifiables dans le corps du rapport, même s'il est préférable d'appliquer la règle de séparation 5

23- UNE OBLIGATION D'IMPARTIALITE : L'AVIS DOIT ETRE PERSONNEL 5

Le commissaire enquêteur doit prendre personnellement parti 6

Le commissaire enquêteur n'est pas lié par les avis et opinions dominants 6

24- UNE OBLIGATION DE MOTIVATION FONDEE SUR UNE ANALYSE SERIEUSE ET UNE ARGUMENTATION 7

241- La motivation doit révéler une analyse sérieuse du dossier et des observations 7

242- La motivation doit indiquer les raisons qui déterminent le sens de l'avis 9

III - L'OBLIGATION DE RENDRE UN AVIS 10

31- CARACTERES GENERAUX DE L'AVIS 10

L'avis est obligatoire et il est entaché d'irrégularité quand il n'est pas formulé 10

L'avis doit être explicite, à défaut, le juge peut le qualifier 10

L'avis concerne le projet dans sa globalité 11

32- PORTEE DE L'AVIS DEFAVORABLE 11

321- La règle de droit 11

322- L'application 11

33- QUALIFICATION ET PORTEE DES RESERVES D'UN AVIS FAVORABLE 12

L'avis favorable peut être requalifié défavorable lorsque la réserve n'est pas satisfaite 12

La réserve est qualifiée par le juge 12

34- LES VŒUX ACCOMPAGNANT L'AVIS 13

1 GENERALITES

11- LA REGLE DE DROIT

111- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

- **R11-10 :**

« *Le commissaire enquêteur ou la commission examine [*attributions*] les observations consignées ou annexées aux registres et entend toutes personnes qu'il paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant s'il le demande.*
Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rédige des conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet le dossier avec ses conclusions soit au préfet si l'enquête est ouverte à la préfecture, soit au sous-préfet dans les autres cas. Le dossier est transmis, le cas échéant, par le sous-préfet au préfet avec son avis.
*Ces opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai d'enquête fixé dans l'arrêté du préfet visé à l'article **R. 11-4*. »

112- Code de l'environnement

- **R123-22 : (**en vigueur)

- **R 123-19 al.3 :** (applicable à.c. du 1er juin 2012)

« *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 ».*
(Version résultant du décret 2011-2018 du 29 décembre 2011 –art.17 : « Les dispositions du présent décret sont applicables aux enquêtes publiques dont l'arrêté d'ouverture et d'organisation est publié à compter du premier jour du sixième mois après sa publication… »

- **R123-20 : L'insuffisance ou le défaut de motivation peuvent justifier l'intervention du président du TA afin que le commissaire enquêteur complète ses conclusions.**

(résultant du décret 2011-2028 applicable comme le R 123-19 al.3)
« Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue, dispose de quinze jours pour demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de quinze jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue n'est pas susceptible de recours. »

113 Code de l'Urbanisme

- **R*122-11-1**

(…) *« L'enquête publique est organisée dans les formes prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement. Le président de l'établissement public exerce les compétences attribuées au préfet par les articles R. 123-7, R. 123-8, R. 123-13, R. 123-14, R. 123-18 et R. 123-20 à R. 123-23 de ce code. »*

12- UN ACTE PREPARATOIRE

L'avis est un acte préparatoire, rattachable à la décision qu'il prépare et dont il conditionne la légalité.
L'irrégularité (substantielle) des conclusions motivées et de l'avis qui en découle peut être un moyen utilisé en soutien d'une demande d'annulation d'un projet.

- **L'avis n'est pas une décision administrative unilatérale. Il n'est donc pas susceptible d'être déféré directement devant le juge de l'excès de pouvoir.**

Conseil d'Etat, 20 Décembre 1995, Renard, N° 129881

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

- **Les conclusions de l'enquête sont utilisées pour argumenter en soutien d'une demande d'annulation d'un projet.**

Elles permettent aux intéressés de mieux apprécier s'il y a matière à réclamation ou à recours, tandis que le travail du juge, s'il est saisi, est facilité, de même que, le cas échéant, celui du supérieur hiérarchique ou du médiateur. » (CHAPUS R., Droit administratif général, Montchrestien, 4ème Edition T. 1 p. 707).
Elles peuvent être utilisées à faire prononcer une annulation pour absence d'utilité publique de l'opération, pour absence d'avantages suffisants à l'expropriation, ou en raison des inconvénients induits par le projet ou l'opération trop importants au regard de l'objectif attendu.
Elles sont utilisées pour obtenir des arguments de nature à permettre au juge de se prononcer sur les possibilités de réaliser l'opération dans des « conditions alternatives » ou sur l'existence d'une « erreur manifeste d'appréciation ».

2 L'OBLIGATION DE RENDRE DES CONCLUSIONS MOTIVEES

Principe : « conclusions d'un homme libre et éclairé » s'appuyant sur un examen complet et détaillé du dossier mis à l'enquête et témoignant personnellement de sa prise en compte favorable ou non du projet.(Guide du commissaire enquêteur)

21- UNE OBLIGATION GENERALE, IMPERATIF DE FOND AVANT D'ETRE DE FORME

Le commissaire enquêteur a l'obligation générale de prendre parti personnellement : en se fondant sur des considérations de droit et de fait, il doit se déclarer personnellement favorable ou non au projet.
L'absence de motivation constitue une faute de nature à rendre le rapport irrégulier et, par conséquence, susceptible d'entacher d'illégalité la décision prise sur la base de l'avis voire d'engager la responsabilité de l'Etat.

L'obligation consiste à formuler un avis personnel et circonstancié, c'est-à-dire :

- rendre un avis favorable ou non
- indiquer les raisons motivant son avis

- Il ne peut être reproché au commissaire enquêteur d'avoir fait siennes des observations produites par le bénéficiaire de l'opération dès lors qu'il est établi qu'il a formulé un avis personnel et circonstancié.

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

- A l'inverse, le commissaire enquêteur qui n'a pas répondu de manière circonstanciée ni pris personnellement position ne répond pas à l'exigence de motivation

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 10 juin 2010, 08BX02400
« 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 … ; »

L'absence de motivation constitue une irrégularité de nature à entacher la légalité de la décision prise sur la base de l'avis.

- Un avis favorable assorti d'aucune motivation personnelle justifiant le sens des conclusions, en ne satisfaisant pas à l'exigence de motivation, est de nature à entacher d'illégalité une décision.

Cour Administrative d'Appel de Paris, 29 décembre 2006, N° 03PA01979.
« 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 ;11 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 ; »

CAA de Lyon, 17/08/2010, n° 09LY01496

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur a donné un avis favorable au projet en se bornant à relever la volonté de l'exploitant de se conformer aux contraintes réglementaires, de limiter les nuisances, les risques, et de développer une communication avec les élus et la population et à mentionner le fait que l'installation projetée sur le site respectera parfaitement les normes en vigueur ; qu'à aucun moment, le commissaire-enquêteur n'a précisé, même sommairement, les raisons qui l'ont conduit à donner un avis favorable au projet litigieux d'exploitation d'une plate-forme technique, sur le territoire de la commune de Saint-Avre, alors pourtant que de nombreuses observations circonstanciées opposées à ce projet ont été présentées au cours de l'enquête publique ; que la circonstance que le rapport du commissaire-enquêteur comporte en annexe une réponse du pétitionnaire aux observations du public ne pouvait dispenser le commissaire-enquêteur de donner un avis personnel sur le projet ;(...).»

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

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

L'absence de motivation des conclusions peut engager la responsabilité de l'Etat

- L'Etat peut être déclaré responsable des conséquences dommageables de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique (absence de motivation)

TA de Lyon, 30 juin 2009, n° 703881, Commune de Péron
« le fait, pour le commissaire-enquêteur…, de ne pas avoir motivé son avis favorable … est constitutif d'une faute, qui présente un lien direct et certain avec l'annulation, par le tribunal de céans, de la délibération en date … approuvant la révision du plan d'occupation des sols; que cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'Etat;
…
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'Etat doit être déclaré entièrement responsable des conséquences dommageables de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique ».

22- DES CONCLUSIONS IDENTIFIABLES SUR LA FORME

Les conclusions sont consignées séparément du rapport, sans obligation d'être consignées dans des documents séparés.
Des conclusions non séparées, mais identifiables dans le corps du rapport, n'entachent pas la procédure d'irrégularité.
L'exigence de consigner des conclusions dans un document séparé du rapport ne serait pas applicable aux enquêtes relatives aux POS.

Les conclusions sont consignées séparément du rapport, sans obligation d'être consignées dans des documents séparés.

Conseil d'État, 8 janvier 2010, N° 303869, Inédit au recueil Lebon, Section du Contentieux,.
« Considérant en troisième lieu que les dispositions de l'article R. 123-11 précitées du code de l'urbanisme n'imposent pas au commissaire enquêteur…, de rendre son rapport et ses conclusions dans des documents séparés, … »

Il suffit que les conclusions non séparées soient identifiables dans le corps du rapport, même s'il est préférable d'appliquer la règle de séparation

- Que des conclusions soient consignées formellement : à défaut d'être consignées séparément, les conclusions précises et motivées étaient parfaitement identifiables dans le rapport.

Cour administrative d'appel de Douai, N° 07DA00549, Inédit au recueil Lebon, 6 juillet 2007
« … alors même que la commission d'enquête a omis, contrairement à ce qui est prévu à l'article 20 du décret du 23 avril 1985, de présenter ses conclusions motivées dans « un document séparé », il ressort …qu'il comporte, sous forme de paragraphes rédigés en italique insérés dans le corps du rapport, l'avis personnel, précis et motivé de la commission d'enquête … ; que les conclusions de la commission 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 …»

- Ou que ces conclusions transparaissent suffisamment dans le rapport : si les conclusions ne sont pas formellement motivées, il suffit que le rapport expose suffisamment les raisons de l'avis du commissaire enquêteur.

Cour administrative d'appel de Lyon, 29 juin 2010, 08LY02349
« Considérant que, si les conclusions du commissaire enquêteur ne sont pas formellement motivées, celui-ci a néanmoins suffisamment exposé, dans son rapport, les raisons qui l'ont conduit à émettre un avis favorable au projet »

CAA Nancy, 18/12/08, Commune de Meronge, req. n° 08NCOQOQ5
« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire-enquêteur a émis dans ses conclusions sur le projet de révision du plan d'occupation des sols de la commune d'Escherange un avis favorable à chacune des modifications envisagées, en assortissent son avis, pour la troisième d'entre elles, d'une « condition suspensive », et en indiquant, pour chacune des deux autres modifications entreprises, que « la zone respecte les dispositions du plan d'occupation des sols de la commune » ; que, si de telles conclusions ne peuvent par elles-mêmes être regardées comme motivées au sens des dispositions précitées, il ressort des pièces du dossier que, dans son rapport, le commissaire-enquêteur, après avoir présenté le projet soumis à l'enquête publique ainsi que les éléments composant le dossier de celle-ci et retracé le déroulement de l'enquête publique, a analysé les observations du public dans un dernier chapitre et, sous l'intitulé « commentaire du commissaire-enquêteur », a donné son avis personnel sur les objections au projet émises dans ces observations, en indiquant les raisons pour lesquelles il entendait soit les écarter, soit les retenir ; que la réserve dont le commissaire-enquêteur a assorti son avis favorable à l'une des modifications envisagées traduit d'ailleurs la prise en compte de celle des objections au projet qu'il a indiqué retenir ; qu'ainsi, eu égard à l'objet du projet de révision du plan d'occupation des sols de la commune d'Escherange, ……, le commissaire-enquêteur a suffisamment exposé, tant dans son rapport que dans ses conclusions, les raisons qui le conduisaient à émettre un avis favorable au projet ; »

Une disposition qui ne serait pas applicable aux enquêtes relatives aux POS, même s'il paraît préférable de l'appliquer.

- Les conclusions séparées ne seraient applicables qu'aux enquêtes de type Bouchardeau

Cour administrative d'appel de Douai, N° 02DA00448, Inédit au recueil Lebon,12 février 2004
« …Considérant, en dernier lieu, que les dispositions de l'article 20 du décret du 23 avril 1985 modifié susvisé, qui imposent au commissaire-enquêteur de consigner ses conclusions dans un document séparé du rapport relatant le déroulement de l'enquête, ne sont pas applicables aux enquêtes relatives aux plans d'occupation des sols… »

23- UNE OBLIGATION D'IMPARTIALITE : L'AVIS DOIT ETRE PERSONNEL

Le commissaire enquêteur a l'obligation de donner un avis personnel.
Le commissaire enquêteur n'est pas lié par les avis et opinions dominants.
Il doit prendre personnellement parti, même en l'absence d'observation du public.

Le commissaire enquêteur doit prendre personnellement parti

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

CAA Lyon, 25 mars 2008, SAS Papeterie de Voiron, Req. N° 06LYO1688
« qu'en se bornant ainsi à rappeler la nature du projet le commissaire enquêteur ne peut être regardé comme ayant donné son avis personnel, au regard des objectifs de protection de l'environnement, quant aux raisons qui motivent ses conclusions favorables au projet ; »

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

CAA Bordeaux, 10 juin 2010, Luçay le libre, n°08BX02400
« …le commissaire enquêteur n'a pas analysé de façon suffisamment détaillée les nombreuses observations, … ; qu'il s'est borné à en dresser une liste et à renvoyer à l'étude d'impact du dossier et aux réponses fournies par la société pétitionnaire et l'administration pendant l'enquête, sans répondre de manière circonstanciée ni prendre personnellement position ; que 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 »

- Il doit prendre personnellement position même en l'absence d'opposition au projet

Conseil d'Etat Costes 4 février 1994 n° 104916 COSTES
« … le commissaire enquêteur …, s'est borné à indiquer qu'il donnait un avis favorable en notant qu'il n'avait aucun commentaire à présenter en raison de ce qu'aucune observation n'avait été consignée sur le registre déposé à la mairie de Foix ; qu'une telle motivation ne répond pas aux exigences sus rappelées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation ; qu'ainsi le commissaire enquêteur ayant insuffisamment motivé son avis, l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux de …, pris au vu de cet avis doit être annulé ; »

Le commissaire enquêteur n'est pas lié par les avis et opinions dominants

- Ne pas se borner à entériner les préoccupations de l'administration :

TA Lyon, 14 mai 1990, Mme Durand-Terrassson, Lebon 1990 T. p.1030 ; rec. Jur. TA et CAA 1990, p. 452 n° 337 ;
- Commissaire-enquêteur s'abstenant de se prononcer sur le contenu du plan.

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

- Ne pas se borner à entériner les opinions dominantes recueillies :

Cour administrative d'appel de Douai, 22 juillet 2003, Inédit au recueil Lebon, N° 00DA00381.
« le commissaire-enquêteur qui n'avait pas à se conformer à l'opinion manifestée par les personnes ayant participé à l'enquête, fussent-elles majoritaires a, comme il y était tenu, exprimé son avis personnel… ».

- Même en l'absence d'observation défavorable du public :

Le Commissaire enquêteur est tenu de présenter son propre avis quant à l'intérêt de l'opération envisagée. Il doit « examiner au fond » les modifications du POS mises à enquête, donner son appréciation en opportunité » sur celles – ci et ne peut se contenter de justifier des conclusions favorables par « l'absence de critique du public propre à les remettre en cause » (TA Montpellier, 12 février 1992, Mme Ricard c/ Commune Saint Paul de Fenouillet, Req. N° 8616736).

- Même si l'ensemble des avis sont défavorables :

CE 10 juillet 1968, Consorts Troussier et Sté d'achat de terrains et constructions, ADJA 1969, p. 109, note A. Homont ; Lebon 1968 T. p. 971-972.
« Aucune disposition législative ou réglementaire n'imposant au CE d'émettre un avis défavorable au projet en cas d'opposition de l'ensemble des propriétaires intéressés, les requérants ne sauraient, en tout état de cause, se prévaloir de ce que lesdits propriétaires se seraient opposés au projet pour soutenir que le CE aurait, à tort, émis un avis favorable ».

CE novembre 1976, Raisch et autres, Dr. Adm. 1976, n°370, RDP 1977, 891 ;
« *Les observations faites sur l'utilité publique de l'opération ne lient pas le CE : si celui-ci a relevé, dans les motifs de l'avis favorable qu'il a donné, que – la plupart des observations formulées sont concertées pour faire échec au projet présenté- cette seule circonstance n'établit pas qu'il ait manqué à l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de sa mission »*÷

24- UNE OBLIGATION DE MOTIVATION FONDEE SUR UNE ANALYSE SERIEUSE ET UNE ARGUMENTATION

241- La motivation doit révéler une analyse sérieuse du dossier et des observations

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

Un examen précis et détaillé du dossier

Le commissaire enquêteur doit établir que son avis se fonde sur une appréciation précise et détaillée des circonstances particulières de l'espèce. La vérification du caractère sérieux des investigations effectuées prévaut sur les préoccupations purement formelles. La motivation de l'avis doit révéler une connaissance précise et détaillée du dossier. (TA Rouen 4 septembre 1987, M. André Eutrope c/ ministre de l'Industrie, des P et T et du Tourisme, Req. n°9056).

La formulation d'un avis favorable dépourvue de toute remarque particulière, fondée sur des considérations générales ou sur la seule référence aux « *déclarations écrites des personnes directement intéressées par le projet* » (TA Rennes 8 juin 1988, Dame Richard de Soultrait, Gaz. pal. 15-16 février 1989, p. 15), 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.* » (TA Poitiers 3 juillet 1985, Association des amis de l'île de Ré et autres, RJE 1985 n°4 p. 497 ; Lebon 1985 p. 429) ne constitue pas un examen précis et détaillé du dossier.

Un examen des observations sans être tenu de répondre à toutes

- L'ensemble des observations recueillies doivent être analysées.

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 8 septembre 2008, Inédit au recueil Lebon, N° 06BX01509
« *… son rapport comporte une analyse approfondie des arguments des personnes et associations défavorables au projet et reprend notamment l'analyse des critiques de l'association Indre et Nature formulées dans un courrier du 25 mars 2002, quand bien même tous les détails de ces critiques n'y sont pas rappelés ; que le commissaire-enquêteur a donc bien, dans son rapport, examiné l'ensemble des observations recueillies ; ...* ».

Conseil d'Etat 14 novembre 1980 n° 14601 Ministre de l'Intérieur c/ Collombon et autres

La circonstance qu'une partie des pétitionnaires ne résidait pas dans le département n'était pas de nature à dispenser le commissaire-enquêteur de l'examen de ces observations, prévu par l'article R.11-10 du code de l'expropriation.
« ….. ;
Considérant qu'il n'est pas conteste 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 a l'article r. 11-8 précité du 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 mentionne l'existence ; que la circonstance qu'une partie des pétitionnaires ne résidait pas dans le département n'était pas de nature a dispenser le commissaire enquêteur de l'examen prévu par l'article r. 11-10 du code de l'expropriation précité ; que, par suite, l'arrête en date du 29 décembre 1976 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 attaque le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté »

- Le laconisme de certaines formules tout comme l'emploi de certaines clauses de style « passe-partout » peuvent être sanctionnés lorsque le projet a fait l'objet d'appréciations circonstanciées du public.

Conseil d'Etat 10 décembre 1990 n° 94523 94919 Ministre délégué chargé de l'environnement et Syndicat d'épuration de Thonon-les-Bains et d'Evian-les-Bains c/ Association Les Amis de Port Ripaille
« *le commissaire-enquêteur … n'a pas examiné les observations recueillies. D'autre part, saisi d'observations contestant, de façon parfois très développée, le choix du site retenu …, le commissaire-enquêteur s'est borné à indiquer dans ses conclusions, après avoir rappelé d'une manière générale les difficultés actuelles du traitement des résidus urbains et évoqué les techniques envisageables, que « le problème des déchets est d'une importance nationale et la modeste usine de Thonon, …, apportera une amélioration incontestable. … ». Une telle motivation ne répond pas, dans les circonstances de l'espèce, aux exigences de l'article 7 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. »*

- Le commissaire enquêteur n'a pas à répondre de manière détaillée à chacune des observations présentées, ni à tous les arguments d'une contreproposition.

Cour Administrative d'Appel de Versailles, Inédit au recueil Lebon, 17 juillet 2008, N° 06VE00236
«*le commissaire enquêteur a examiné l'ensemble des observations formulées au cours de l'enquête, en les regroupant par thèmes, et a répondu aux préoccupations qui avaient été exprimées … ; que si l'association requérante fait valoir qu'il n'a pas apporté de réponse à plusieurs critiques qu'elle avait émises dans le mémoire qu'elle lui a adressé, cette circonstance, alors que le rapport du commissaire enquêteur n'a pas à répondre de manière détaillée à l'ensemble des observations formulées au cours de l'enquête, n'est pas de nature à vicier la procédure suivie ; ..* »

Conseil d'Etat statuant au contentieux, Inédit au recueil Lebon, 2 / 1 SSR, 6 juin 2001, N° 209719
« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1983, …que le président de la commission d'enquête … et que son rapport doit faire état des contrepropositions produites au cours de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées …/…
…il ressort des pièces du dossier que la commission d'enquête a examiné l'ensemble des observations, notamment celles de l'association requérante dont la contreproposition en faveur d'un tracé différent n'a pas été dénaturée …. que le président de la commission d'enquête n'était pas tenu de répondre à chacun des arguments présentés et qu'il a fait état de la contre-proposition au projet retenu que défend l'association... ».

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

- Sur les objections les plus significatives :

TA de Strasbourg, 12 septembre 1997, N° 942516 – Lebon
"Si les articles L. 123-4 et R. 123-11 du 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".

- Sur les observations d'ordre général :

Cour administrative d'appel de Lyon, Inédit au recueil Lebon, 27 avril 2004, N° 03LY01009
« *… 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 ; ..* »

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

Conseil d'Etat, 20 mars 1985, Commune de Morigny-Champigny

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

242- La motivation doit indiquer les raisons qui déterminent le sens de l'avis

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

Exposer les motifs de manière sommaire au moins

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

Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, Peytral, n° 122059
« Considérant que si cette règle de motivation [R11-14-14] n'impose pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, mais ne l'oblige qu'à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis, … ; »

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

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

- Alors que plusieurs objections au projet étaient présentées

Le défaut d'appréciation des avantages et inconvénients d'un projet

La Cour Administrative d'Appel de Lyon (N° 08LY01669) le 17 novembre 2009 précisait :
"qu'à aucun moment, le commissaire enquêteur ne s'est livré à une appréciation des avantages et inconvénients du projet litigieux …, alors pourtant que plusieurs observations circonstanciées opposées à ce projet ont été présentées … ; que, ce faisant, le commissaire enquêteur n'a pas suffisamment motivé son avis et n'a pas satisfait aux dispositions précitées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique"

- Même si le commissaire enquêteur a pris en compte les observations du public

Cour administrative d'appel de Douai, 14 octobre 2010, N° 09DA00601.
« Considérant … ; que la règle de motivation, prévue à l'article R. 11-10 précité du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, oblige le commissaire enquêteur à apprécier les avantages et les inconvénients de l'opération et à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;
Considérant que, si le commissaire enquêteur a pris en compte les observations des personnes ayant émis des remarques lors de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et y a répondu, il a émis un avis favorable au projet uniquement appuyé par le fait que la santé publique est prioritaire et qu'il est indispensable que les servitudes prévues deviennent effectives dans les plus brefs délais ; qu'ainsi, en ne se prononçant pas sur les avantages et les inconvénients du projet, il n'a pas suffisamment motivé son avis au regard des exigences de l'article R. 11-10 précité du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; »

Effectuer une synthèse en donnant son avis personnel

« L'absence de synthèse donnant un avis personnel » est plus récemment (années 2000) mise en avant par le juge administratif pour justifier un défaut de motivation.

- Les caractères de la synthèse ne sont pas définis.

Il semble que ce motif ne recouvre pas l'obligation formelle d'établir une synthèse dès lors que le commissaire enquêteur s'est livré à l'analyse circonstanciée du dossier et des observations et qu'il s'est prononcé personnellement par une argumentation donnant le sens de son avis, encore qu'une synthèse des appréciations ne nuise pas à la compréhension du rapport et de l'avis.
Ce motif est en revanche soulevé lorsque le commissaire enquêteur n'a, sur le fond, pas ou insuffisamment motivé son avis : le juge sanctionnerait ainsi par cette expression 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.

- Défaut de motivation : le commissaire enquêteur a évoqué les avis des services et s'est borné à répondre aux observations

Cour administrative d'appel de Lyon, 28 juillet 2003, 98LY01346
« … le commissaire enquêteur, …, 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 ; »

- Défaut de motivation : le commissaire enquêteur ne s'est livré à aucune appréciation personnelle

TA Pau, 9 novembre 2009 (décision confirmée par la CAA de Bordeaux)
Le commissaire enquêteur 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…

- Insuffisance de motivation : le commissaire enquêteur ne s'est pas livré à une appréciation suffisamment argumentée

TA de Toulouse, 22 juillet 2010, n°060140
Le commissaire enquêteur 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…

III - L'OBLIGATION DE RENDRE UN AVIS

L'avis est l'aboutissement du raisonnement présenté dans les conclusions motivées, « la conclusion de la conclusion ».

31- Caractères généraux de l'avis

L'avis est obligatoire et doit être explicite. Il concerne le projet dans sa globalité.
Le juge sanctionne le défaut d'avis à défaut d'avoir pu le déduire du rapport

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

TA Caen 18 décembre 1990, Association dite « Rivières et Bocages », Req. n°90-324
Est entaché d'irrégularité l'avis du commissaire enquêteur qui, à l'issue de l'enquête et en conclusion de son rapport, se borne à indiquer « Il ne m'est pas possible d'émettre un avis formel dans un sens ou dans l'autre ». En ne formulant pas d'avis, le commissaire enquêteur contrevient à ses obligations.

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

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

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

TA Limoges 28 décembre 1989, Mme Anny Jous c/ Commune de Verneuil, Req. n° 88-244
« N'est pas entaché d'une erreur substantielle, de nature à vicier la procédure d'élaboration du POS, l'avis par lequel le commissaire enquêteur s'est borné à émettre un accord sur le contenu de ce dernier, sous réserve de certaines conditions, sans préciser de manière formelle si le sens de ses conclusions devait être regardé comme « favorable » ou « défavorable » au projet, dès lors que « son rapport était suffisamment motivé pour permettre au conseil municipal de statuer en toute connaissance de cause et dans la mesure où l'autorité investie du pouvoir de décision n'est en toute hypothèse pas liée par le sens des conclusions du commissaire enquêteur. »

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

TA Orléans 15 décembre 1992, M. Serge Leprince et M. Michel Poulet, Req. n°9078 et s.
un avis assorti de suggestions quant à la présentation des documents et à la délimitation des espaces boisés, sans qu'il soit précisé si ces propositions constituaient des réserves conditionnant le caractère favorable de l'avis, sans qu'aucune considération ne permette d'expliquer cette prise de position favorable du commissaire enquêteur et sans que le contenu de son rapport ne permette davantage de la justifier, est considéré comme entaché d'irrégularité.

L'avis concerne le projet dans sa globalité

Il prend 3 formes essentielles : favorable avec ou sans recommandations, favorable avec réserves ou conditions, défavorable

32- Portée de l'avis défavorable

L'avis défavorable ouvre la possibilité de saisir plus facilement le juge des référés.
Il oblige les collectivités à prendre une délibération (motivée demain) si elles veulent passer outre cet avis

321- La règle de droit

Code l'environnement L123-12 (actuel) puis L123-16 (à venir)

- Possibilité de saisir plus facilement le juge des référés

L123-12 (en vigueur) et L123-16 (à venuir) :formulation identique

- Possibilité pour les collectivités de passer outre des conclusions défavorables

L123-12 : *« ...Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné. »*
123-16 : « *…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. »*

Code de l'expropriation pour utilité publique : R 11-13

« *…Si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont défavorables à l'adoption du projet, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au sous-préfet ; celui-ci transmet ensuite l'ensemble des pièces au préfet, avec son avis. Faute de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est regardé comme ayant renoncé [*tacitement*] à l'opération.* »

322- L'application

Sursis à exécution

TA Montpellier, 15 décembre 1995, Palavas les Flots
« Considérant que, … le commissaire enquêteur avait subordonné son avis favorable, …, à certaines conditions dont l'une, au moins, …, n'a pas été réalisée … ; qu'ainsi, l'avis du commissaire enquêteur doit être regardé comme défavorable…Il sera sursis à l'exécution de cette délibération (du conseil municipal) ».

33- Qualification et portée des réserves d'un avis favorable

La réserve est une condition à laquelle est subordonné un avis favorable. Elles doivent être réalisables et exprimées avec clarté et précision.
Le juge peut requalifier l'avis lorsque la réserve n'est pas levée, voire même requalifier une recommandation ou une proposition en réserve.

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. Bien que formellement présenté comme favorable, l'avis du commissaire enquêteur peut faire l'objet d'une requalification.

L'avis favorable peut être requalifié défavorable lorsque la réserve n'est pas satisfaite

Conseil d'État, 3 novembre 2003, Commune de Luzarches, N°230432
« le commissaire-enquêteur 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 commissaire-enquêteur comme défavorable … »

La réserve est qualifiée par le juge

- Le juge apprécie si la modification apportée répond à la réserve formulée

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

- Il peut requalifier une recommandation en réserve

CAA Marseille, 24 novembre 2008, M. Bernard X, req n° 07MA01330
« qu'en effet, si le commissaire-enquêteur a donné un avis favorable au projet soumis à l'enquête publique, il a toutefois précisé que « la partie à exproprier doit être limitée à la surface nécessaire pour réaliser un élargissement de la voie à 3,50 mètres » ; que d'après les dispositions de l'arrêté portant déclaration publique du projet en cause et le plan qui lui est annexé, le projet entraîne un élargissement de la voie à 10 mètres au droit de la propriété de M. X et la démolition totale du bâtiment lui appartenant ;…qu'ainsi, l'une des recommandations du commissaire-enquêteur …, et à laquelle son avis favorable était subordonné, doit être regardée comme une réserve qui n'a pas été levée ; qu'il suit de là que, par application des dispositions de l'article L. 11-2 susvisées, le préfet des Alpes de Haute-Provence était incompétent pour prononcer l'utilité publique du projet dont s'agit ; que l'illégalité de l'arrêté n° 04-179 du 30 janvier 2004 entraîne par voie de conséquence l'annulation de l'arrêté n° 04-180 du même jour ; que, par suite, M. X est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande ; »

- Il peut même requalifier une proposition en réserve conditionnant un avis favorable

Conseil d'Etat, 29 décembre 1999, Ville de Toulon
« Considérant qu'en regardant les propositions contenues dans l'avis favorable que la commission d'enquête a émis sur le projet …, dont il était instamment recommandé à l'administration de tenir compte, comme des réserves conditionnant l'avis favorable …, la cour s'est livrée, sans les dénaturer, à une appréciation souveraine des faits qui n'est pas susceptible d'être remise en cause devant le juge de cassation ; … ; »

34- Les vœux accompagnant l'avis

La jurisprudence tend regrouper sous le terme générique de vœu, les recommandations, propositions, souhaits, suggestions, et à l'opposer aux réserves et conditions qui subordonnent un avis favorable.
Le vœu n'emporte pas d'effet obligatoire pour le porteur du projet ni ne présente de portée juridique.

S'agissant des observations, des souhaits et des vœux, des suggestions et recommandations diverses assortissant l'avis du commissaire enquêteur, tout dépend, en réalité, de la nature et de l'importance de la réserve ainsi que sa formulation.

De manière générale, la jurisprudence est restrictive quant à la prise en considération des initiatives qu'entend s'attribuer le commissaire enquêteur.

TA Paris 13 mai 1991, Comité de défense des riverains de la SNCF, Req. n°8805550-7 et 8807322-7.

La jurisprudence les assimile généralement à des vœux.

- Qu'il s'agisse de recommandations

Conseil d'Etat, 1er juillet 1991, Dupont, Fédération écologiste de haute Normandie, n° 97337
« Sur la compétence de l'auteur de l'acte : 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 ; »

- Ou qu'il s'agisse de souhaits

Conseil d'Etat, 9 janvier 1981, Rullmann
« 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 ; » …