

# Arrêts récents relatifs aux avis émis par les commissaires-enquêteurs

R. Le Goff – 8 novembre 2016

## Conseil d'Etat

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 11-14-14 du code de l'expropriation, alors applicable : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et rédige des conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à la déclaration d'utilité publique de l'opération* » ; qu'il résulte de ces dispositions que seules les conclusions du commissaire enquêteur doivent être motivées ; qu'en l'espèce, les conclusions du commissaire font l'objet d'un document séparé concluant à l'utilité publique du projet ; que le commissaire enquêteur justifie cet avis favorable au projet par son objet, qui vise à renforcer le centre bourg, à rattacher au reste de la commune des « dents creuses » dans lesquelles se développe un habitat anarchique et précaire, à répondre aux objectifs en matière de logement prévus par le plan local de l'habitat, à permettre un relogement adapté des personnes occupant un habitat précaire et à rééquilibrer la répartition de la population sur l'ensemble du territoire de la commune ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le rapport du commissaire enquêteur serait insuffisamment motivé ne peut qu'être écarté ;

CE 11 juillet 2016 OBSERVATOIRE INDÉPENDANT DU CADRE DE VIE **389936**

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date de la décision litigieuse : « *I - La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-3 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *L'enquête mentionnée à l'article L. 123-1 a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-6 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur « *Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête. (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 123-9 du même code, alors applicable : « *Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre ou le*

*contrôle de l'opération soumise à enquête, ou au sein des associations concernées par cette opération. » ; qu'aux termes de l'article R. 512-17 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « (...) Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige, d'une part, un rapport dans lequel il relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies, d'autre part, ses conclusions motivées, qui doivent figurer dans un document séparé et préciser si elles sont favorables ou non à la demande d'autorisation (...) » ;*

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

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

CE 11 mai 2016 SOCIETE LES CARRIERES DE SAINT-LUBIN 387908

## **Cours administratives d'appel**

2. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 562-3 du code de l'environnement, les projets de plan de prévention des risques naturels prévisibles sont précédés d'une **enquête publique** réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du même code ; qu'aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur (...) établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. (...) Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.* » ; que si ces dispositions ne font pas obligation au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'**enquête publique**, il lui appartient d'indiquer, au moins sommairement et en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;

3. Considérant que le commissaire enquêteur à émis un avis favorable sur le projet de PPRI « pour les raisons développées dans ses conclusions et au regard des engagements pris par la DDTM du Gard et des justifications apportées dans son mémoire en réponse permettant d'améliorer le projet » ; que la partie de son rapport intitulée « conclusions » à laquelle il se réfère ne comporte pourtant aucun développement personnel permettant d'éclairer le sens de

cet avis ; que le résumé du déroulement de la concertation et de l'enquête ne reflète pas l'expression d'un avis personnel du commissaire enquêteur, pas plus que le constat de leur conformité à la réglementation ; que le rappel historique et les considérations générales sur l'intérêt et la pertinence de l'élaboration d'un PPRI et ses effets protecteurs des personnes et des biens, envisagés de façon abstraite ne peuvent davantage tenir lieu d'avis motivé du commissaire enquêteur sur le projet précis dont il est saisi ; que le caractère personnel de l'avis attendu excluait que le commissaire enquêteur se bornât à se référer aux observations faites au cours de l'enquête ou à rappeler la pertinence des préoccupations de l'administration et l'insertion du projet dans une politique publique bénéficiant d'un soutien national, ou même à relater les réponses reçues à la trentaine d'observations reçues au cours de l'enquête en les annexant à son rapport ; que tenu de fournir un avis personnel sur un projet donné, il ne pouvait s'abstenir de s'appuyer sur des éléments de fait propres au dossier de l'enquête pour porter une appréciation individualisée sur le projet soumis à **enquête publique** pour la commune considérée et ne pouvait davantage se borner à renvoyer de façon confuse et vague à des « engagements » de l'administration ; qu'il est d'ailleurs constant que les **conclusions** du **commissaire** enquêteur sont identiques dans leur formulation à celles qu'il a rendues à la suite de l'**enquête publique** préalable au projet de PPRI de la commune voisine d'Aigues-Mortes ; qu'en se bornant à donner un avis favorable sans exprimer un avis personnel, le commissaire enquêteur n'a pas satisfait aux exigences posées par les dispositions de l'article R. 122-19 du code de l'environnement ; que, de ce fait, la procédure d'élaboration du projet contesté se trouve entachée d'irrégularité ;

CAA Marseille 3 novembre 2016 COMPAGNIE DES SALINS DU MIDI ET DES SALINES DE L'EST et SOCIETE SALINS DU MIDI PARTICIPATIONS **15MA01428**

14. Considérant, en troisième lieu, qu'au soutien de leur moyen tiré de ce que le commissaire enquêteur a insuffisamment motivé son rapport et notamment ses réponses aux observations émises, M. Cayet et autres ont invoqué à tort l'article R. 123-19 du code de l'environnement non applicable à la date de la délibération attaquée ; qu'ils doivent, cependant, être regardés comme ayant entendu invoquer l'article R. 123-22 du code de l'environnement alors applicable ; que, selon ces dispositions, le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies puis consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération ;

15. Considérant qu'après avoir consigné dans son rapport les observations émises par les époux Cayet et les consorts Bacqueville, concernant le classement de leurs parcelles en zone agricole, le commissaire enquêteur y a répondu succinctement sans que puisse lui être reproché le sens de sa réponse ; que la motivation apportée, même si elle reprend les éléments du projet d'aménagement et de développement durable, a été suffisante ; qu'il ressort ainsi du rapport que les réponses du commissaire ont été proportionnées à la précision des observations et n'ont pas présentées de caractère stéréotypé ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le commissaire enquêteur a insuffisamment motivé sa réponse aux observations relatives à la disparition des anciennes zones 36 NA et à leur classement en zone agricole doit être écarté ; qu'enfin, il ne ressort pas des termes des **conclusions** du **commissaire** enquêteur qu'elles seraient lacunaires voire confuses, contrairement à ce qui est soutenu ;

CAA Douai 15 septembre 2016 COMMUNE DE CAMBLAIN-L'ABBE **15DA00039**

18. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article R.123-22 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur (...) entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que le maître de l'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande. Le commissaire enquêteur (...) établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur (...) transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête* » ;

19. Considérant que le rapport du commissaire enquêteur, qui relate le déroulement de l'enquête, fait état de l'opposition de plus de 90 % des personnes qui se sont manifestées et de certaines communes ; qu'il répond de manière suffisamment précise aux objections soulevées par les adversaires du projet, regroupées en neuf rubriques, et évoque notamment la question de l'impact sur l'immobilier ; qu'il n'était pas tenu d'apporter une réponse spécifique aux observations formulées par les élus locaux et de M. Grioché, dont les documents n'ont pas été omis et auxquels il a été répondu dans l'analyse des différents items répertoriés par le commissaire enquêteur ; que les **conclusions** du **commissaire** enquêteur, consignées dans un document séparé comme il est prescrit, sont synthétiques, personnelles et motivées ; qu'il n'est d'ailleurs pas établi que le commissaire enquêteur, qui s'est rendu sur place pour les permanences et vérifier les affichages réglementaires dans les communes concernées, ne se soit pas fait une idée personnelle du site d'implantation situé à proximité ; que les erreurs ou approximations relevées par les requérants sont sans incidence sur la validité des analyses et des **conclusions** du **commissaire** enquêteur ; que ce dernier n'avait pas à rechercher et à vérifier les éventuels conflits d'intérêt existants ou à en faire état ou à vérifier la composition du dossier de permis de construire ; que le manque d'objectivité ou d'impartialité du commissaire enquêteur n'est pas établi ;

CAA Douai 19 mai 2016 Mme A. B. **14DA01461**

*S'agissant de l'insuffisance de motivation des **conclusions** du **commissaire**-enquêteur :*

2. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de l'arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 relatif aux **enquêtes publiques** préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du Pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces : « *Le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les objections recueillies. Le commissaire enquêteur consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération* » ;

3. Considérant que si les **conclusions** du **commissaire** enquêteur chargé de l'**enquête publique** concernant l'implantation de l'émissaire marin en cause ne sont pas formellement motivées, elles n'en comportent pas moins l'indication du sens de l'avis, favorable au projet, et le corps du rapport comporte un exposé suffisant des raisons qui ont conduit le commissaire-enquêteur à émettre cet avis favorable ; que le moyen manque ainsi en fait et doit être écarté ;

CAA Paris 12 mai 2016 ASSOCIATION ENSEMBLE POUR LA PLANETE **14PA0544**

7. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la présente espèce : « (...) *Le commissaire enquêteur (...) établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération (...)* » ; qu'en application de ces dispositions, le commissaire enquêteur, qui n'est pas tenu de répondre à chacune des observations présentées au cours de l'enquête publique, doit donner son avis personnel en précisant s'il est ou non favorable et indiquer au moins sommairement, les raisons qui en déterminent le sens ;

8. Considérant que le rapport établi par le commissaire-enquêteur comporte une première partie intitulée « rapport d'enquête » qui rappelle l'objet de l'enquête ainsi que les conditions de son organisation et de la publicité dont elle a fait l'objet ; que le commissaire-enquêteur y décrit le contenu du dossier d'enquête, les actions qu'il a menées et y analyse les observations exprimées en cours d'enquête ; que la seconde partie du rapport, relative aux « conclusions de l'enquête », débute par des « considérations générales », se poursuit par un « examen des observations », consistant à rendre compte de la réponse apportée par le commissaire-enquêteur aux principales observations émises par les participants à l'enquête publique, et s'achève par des « conclusions générales » dont l'énoncé est le suivant : « *Après avoir longuement étudié les avantages et les contraintes proposés lors des demandes de permis de construire dans le cadre d'un projet de création de quatre éoliennes, après avoir analysé l'ensemble des observations et étudiées plus particulièrement certaines d'entre elles, j'émet un AVIS FAVORABLE à ce projet de parc éolien sur les communes de La Dominelais et Le Grand-Fougeray au lieudit La Lande du Haut Bout qui a fait l'objet de la présente enquête publique* » ;

9. Considérant que cette dernière mention ne permet pas de déterminer, même de manière sommaire, les motifs pour lesquels le commissaire-enquêteur a rendu un avis favorable ; que la compréhension des motifs ayant conduit le commissaire-enquêteur à émettre cet avis favorable ne peut pas davantage ressortir des mentions émises par ce dernier à propos des observations recueillies auprès du public, et qui portent, soit sur la démonstration de ce que l'ensemble des règles relatives à la publicité de l'enquête ont été respectées, soit sur les engagements pris par l'exploitant en vue de satisfaire à certaines critiques des riverains ; qu'ainsi l'avis favorable émis par le commissaire-enquêteur sur le projet en litige, qui ne peut être regardé comme assorti des raisons qui le déterminent, est intervenu en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ; que cette irrégularité, qui a privé le public de la garantie qui s'attache à l'expression d'une position personnelle du commissaire enquêteur, est de nature à entacher la légalité des permis en litige ;

CAA Nantes 15 avril 2016 SOCIETE IEL EXPLOITATION 6 14NT00255 C+

7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées* » ; qu'aux termes du second alinéa de l'article R. 123-22

du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « (...) *Le commissaire enquêteur (...) établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération* » ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le commissaire enquêteur doit, d'une part, établir un rapport relatant le déroulement de l'enquête et procéder à un examen des observations recueillies lors de celle-ci, en résumant leur contenu ; qu'il doit, d'autre part, indiquer dans un document séparé, ses conclusions motivées sur l'opération, en tenant compte de ces observations mais sans être tenu de répondre à chacune d'elles ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur a recueilli les observations du public, les a analysées et a joint les courriers reçus en annexe du rapport d'**enquête publique** ; que la circonstance qu'il ait reformulé des observations, dont celle de M. Robert, avant de les adresser au maire pour qu'il y réponde et qu'il s'est borné ensuite à prendre acte de la réponse donnée par le maire à certaines observations dont celle de M. Robert, ne constitue pas une méconnaissance de ses obligations ; qu'au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il aurait dénaturé le sens ou la portée de l'observation formulée au registre d'enquête par M. Robert qui, au demeurant, ne constituait pas, contrairement à ce qui est prétendu, une contre-proposition ; que le commissaire enquêteur, qui a consacré une partie importante de son analyse et de sa motivation au risque de coulée de boue existant au niveau du lieu-dit « La Terre-Tortue », n'était pas tenu de se prononcer dans ses conclusions motivées sur chacune des observations émises et notamment sur celle de M. Robert, laquelle présentait un caractère ponctuel ; qu'enfin, le commissaire enquêteur a donné son avis personnel sur le projet et énoncé les raisons qui déterminaient le sens de cet avis, en l'espèce favorable ; qu'il n'était pas davantage tenu dans ses conclusions motivées de prendre position expressément sur les deux avis défavorables mentionnés au point 6 ; que, par suite, le moyen tiré de la violation des dispositions citées au point 7 du second alinéa de l'article R. 123-22 du code de l'environnement doit être écarté ;

CAA Douai 4 février 2016 M. P. R. **14DA01086**

25. La Fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique soutient que le commissaire enquêteur a regroupé les remarques et observations émises au cours de l'**enquête publique** en six points et qu'il a omis de procéder à l'analyse de trois d'entre-eux.

26. Aux termes de l'alinéa 7 de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 qui est applicable au litige s'agissant d'une règle de procédure en vigueur à la date de l'autorisation litigieuse : « *La procédure d'octroi par le préfet des autorisations comportera une **enquête publique** et la publication d'une étude ou notice d'impact suivant l'importance de l'ouvrage. (...)* ».

27. Il résulte du rapport d'enquête et des **conclusions** du **commissaire** enquêteur que ce dernier a rendu un avis favorable après avoir analysé les principales objections émises sur le projet, en reprenant à son compte certaines des réponses données par le pétitionnaire. Eu égard à la mission qui lui est confiée, la circonstance que le commissaire enquêteur ait refusé de prendre parti sur le point de droit consistant à définir le projet soumis par la Société hydroélectrique du Pont du Gouffre comme une création et non comme une simple réhabilitation d'une usine hydroélectrique sur un cours d'eau au regard des dispositions de la loi du 16 octobre 1919 alors applicable, ce qui conditionnait alors la possibilité pour le préfet de délivrer ou non l'autorisation demandée, ne saurait être de nature à entacher cet avis d'irrégularité. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de l'avis de commissaire enquêteur ne peut qu'être écarté.

CAA Nancy 14 janvier 2016 SOCIÉTÉ HYDROELECTRIQUE DU PONT DU GOUFFRE **15NC00042**