

RÉFÉRENCE
JURIDIQUE

Traité de droit des enquêtes publiques

Jean-Claude Hélin

René Hostiou

2^e édition

EDITIONS

LE MONITEUR

editionsdumoniteur.com

Sommaire

Avant-propos	9
Sigles et abréviations	11
Introduction.....	15

Partie 1 35

Les différents types d'enquêtes

Chapitre 1	Observations préliminaires	37
Chapitre 2	Les enquêtes publiques relevant du code de l'expropriation	49
Chapitre 3	Les enquêtes relevant du code de l'environnement	55
Chapitre 4	Les enquêtes publiques à régime spécifique	61

Partie 2 71

Statut du commissaire enquêteur

Chapitre 5	Modalités de désignation du commissaire enquêteur	73
Chapitre 6	Indépendance et impartialité du commissaire enquêteur	105
Chapitre 7	Garanties fonctionnelles	139

Partie 3 163

Déroulement de l'enquête publique

Chapitre 8	Ouverture de l'enquête publique	165
Chapitre 9	Organisation de l'enquête publique	175
Chapitre 10	Information dispensée au public	211
Chapitre 11	Observations du public	235
Chapitre 12	Clôture de l'enquête publique	249

Partie 4		253
	Rapport et conclusions du commissaire enquêteur	
Chapitre 13	Le rapport : relation du déroulement de l'enquête et examen des observations recueillies	255
Chapitre 14	Les conclusions : un avis motivé du commissaire enquêteur	259
Chapitre 15	Remise du rapport et des conclusions – Publicité des documents	309
Partie 5		317
	Décision administrative prise à l'issue de l'enquête	
Chapitre 16	Prise en considération des données de l'enquête publique	319
Chapitre 17	Contentieux de la responsabilité	341
Annexe		349
Annexe A1	Champ d'application de l'étude d'impact	351
	Bibliographie	363
	Index	365
	Table des matières.....	369

Chapitre 6

Indépendance et impartialité du commissaire enquêteur

Les notions d'indépendance et d'impartialité sont rarement dissociées et souvent confondues. Cette confusion peut se comprendre en raison des relations très étroites qu'elles entretiennent. Les règles juridiques qui encadrent la désignation du commissaire enquêteur pour assurer son indépendance sont en effet destinées à garantir et renforcer son impartialité. Parallèlement, si les textes ne visent que le commissaire enquêteur, c'est, à travers sa personne, l'impartialité de l'ensemble de la procédure d'enquête qui est en cause.

Mais il n'est pas rare que, s'agissant d'une même affaire, le juge du premier degré et le juge d'appel choisissent de se placer différemment sur l'un ou sur l'autre de ces fondements⁽¹⁾. Malgré ces difficultés, l'intelligibilité du droit positif incite à dissocier ces deux notions, qui diffèrent à la fois par leur contenu et par leur régime.

Différenciation des notions

La différenciation des notions concerne d'abord leur objet. L'indépendance concerne à titre principal le statut personnel du commissaire enquêteur (son mode de désignation, sa qualité, la nature des relations qu'il entretient avec le maître d'ouvrage), et se décline en termes d'incompatibilités susceptibles d'affecter la régularité de sa désignation. L'impartialité concerne exclusivement son comportement au cours de l'enquête. Elle est donc étrangère à la fois à la logique des incompatibilités, qui est au cœur de la notion d'indépendance, et aux préoccupations relatives à la régularité de la désignation du commissaire enquêteur.

Elle concerne ensuite leur fonction. Les règles relatives à l'indépendance ont pour objet de prévenir une éventuelle inobjectivité du commissaire enquêteur en écartant *a priori* de la désignation ceux sur lesquels pourrait peser une suspicion. Leur fonction est donc essentiellement préventive. Les dispositions relatives à l'impartialité permettent de sanctionner *a posteriori*, par l'annulation, une procédure au cours de laquelle, malgré les précautions dont est entourée sa désignation, un commissaire enquêteur aurait effectivement manqué à cette norme de comportement. Leur fonction est curative.

Elle se manifeste enfin par le moment où elles s'apprécient. L'indépendance n'est prise en considération que par référence à des éléments qui se situent en amont de la désignation et qui sont susceptibles de faire douter de la neutralité du commissaire enquêteur. Elle impose à ce titre à l'autorité compétente une vérification préalable des conditions juridiques de cette indépendance. L'impartialité concerne à titre exclusif le comportement du commissaire enquêteur au cours du déroulement de l'enquête et son appréciation relève d'éléments qui se situent par conséquent en aval de sa désignation et relèvent du contrôle du juge.

(1) Cf. la décision du tribunal administratif de Strasbourg qui annule un arrêté relatif à la création d'un centre d'élimination des déchets en se fondant sur le fait que le commissaire enquêteur avait un intérêt personnel à l'opération, alors que la cour administrative d'appel de Nancy préfère, quant à elle, se placer sur le terrain de l'impartialité : CAA Nancy, 1^{er} mars 2004, Société CEDILOR, n° 99NC00932, *RJE* janvier 2005, p. 104, obs. J.-C. Hélin.

Différenciation des régimes

Alors que les textes donnent un contenu relativement précis à la condition d'indépendance par une réglementation des incompatibilités, l'impartialité du commissaire enquêteur au cours de l'enquête ne fait l'objet d'aucune définition textuelle. Elle résulte tout simplement de l'application à l'enquête publique du principe jurisprudentiel d'impartialité de la procédure administrative non contentieuse, et constitue une norme de comportement dont le juge administratif détermine souverainement les contours.

La différenciation des régimes, qui était initialement importante, s'est cependant considérablement estompée. Parce qu'il est exclusivement jurisprudentiel, le régime de l'impartialité est désormais totalement unifié, que les enquêtes relèvent du code de l'expropriation ou du code de l'environnement. En ce qui concerne l'indépendance, seuls subsistent quelques éléments textuels de différenciation qui ont nourri une abondante jurisprudence. Encore faut-il préciser que si elle était insérée dans les textes actuellement en préparation, la généralisation de l'obligation de déclaration sur l'honneur de l'absence d'intérêt à l'égard d'une opération aux enquêtes relevant du code de l'expropriation constituerait un pas important dans le sens de l'unification des règles et de la simplification du droit.

Sur la base de ces deux notions, le droit instaure une double et successive garantie de l'impartialité de l'ensemble de la procédure : la première au moment de la désignation du commissaire enquêteur, la seconde au cours de l'enquête.

Section 1

L'indépendance du commissaire enquêteur

L'exigence d'indépendance lors de la désignation a un contenu alternatif défini, soit par le droit issu de la loi Engagement national pour l'environnement (§3), soit par les dispositions du code de l'expropriation (§ 2). Mais la notion même d'indépendance n'est pas dénuée d'unité, en raison notamment du rôle à la fois créateur et unificateur de la jurisprudence administrative (§1).

§1. Caractères généraux de la notion d'indépendance

Ils tiennent à plusieurs éléments : leurs modalités d'insertion dans les textes, le fait que la jurisprudence considère que la dépendance ne se présume pas, qu'elle a un contenu relatif, enfin à la détermination du moment auquel elle s'apprécie.

I. Une intégration textuelle progressive

Dans l'étude qu'il a consacrée à cette question, Jean-Philippe Papin rappelle justement que les textes *« sont restés très longtemps muets sur cette exigence »*⁽²⁾. Cela ne signifie nullement que l'administration ait été insensible à cette question, mais simplement qu'elle ne voyait pas l'utilité, en raison de son évidence, de l'écrire dans un texte. Ce qu'exprime clairement la circulaire du 1^{er} mars 1834 du directeur général des Ponts et Chaussées prise en application de l'ordonnance du 18 février 1834 :

« Vous comprendrez comme moi, combien le choix du président et des membres de cette commission est important et combien il est essentiel qu'il ne soit dirigé que sur des personnes notables, ayant des connaissances spéciales et surtout qu'elles soient sans intérêts particuliers dans l'opération soumise à leur examen. La commission dont s'agit a pour but d'éclairer l'administration et le

(2) « L'impartialité du commissaire enquêteur », *CJEG* 1983, chron. p. 165.

but serait manqué si l'on pouvait craindre que les opinions qui doivent servir de base aux décisions de l'autorité supérieure ne prissent pas leur source dans des vues d'intérêt général. »⁽³⁾

Le décret du 2 mai 1936, qui va régir pendant plus de 30 ans la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, n'impose encore aucune contrainte de cette nature à l'autorité de désignation. Il se borne à indiquer que « *le commissaire enquêteur et les membres de la commission d'enquête sont choisis notamment parmi les propriétaires, négociants, armateurs, chefs d'établissements industriels* ».

Ignorée par les textes, cette exigence n'était pas pour autant totalement ignorée par le droit, mais son champ d'application était considérablement réduit. En matière d'expropriation, et sans doute parce qu'il était sensible à l'atteinte à la propriété privée, le Conseil d'État a en effet rapidement introduit une condition non prévue par le décret de 1936, en exigeant que le commissaire enquêteur n'ait pas « *intérêt à l'opération* ». Il va le faire dès 1938, dans l'affaire de Bionneau d'Eyragues, en refusant de considérer comme irrégulière la nomination d'un commissaire enquêteur, au motif que ce dernier n'avait « *aucun intérêt personnel dans l'opération projetée* »⁽⁴⁾.

Mais le Conseil d'État va limiter cette exigence au seul droit de l'expropriation et, en l'absence de texte, refuser de l'étendre à la matière dite, à l'époque, des « *ateliers dangereux, incommodes et insalubres* ». Deux décisions rendues l'année suivante illustrent à la fois cette limitation du champ de la protection et les inconvénients d'un contrôle juridictionnel réduit, dans ce cas, à la seule irrégularité substantielle de procédure.

Dans la première affaire, les requérants contestaient un arrêté autorisant l'installation d'une fabrique de ciments artificiels, en invoquant le fait que le commissaire enquêteur et le rapporteur de l'affaire devant le conseil départemental d'hygiène étaient actionnaires de la société anonyme qui sollicitait l'autorisation. Le Conseil d'État se borne à observer que le conseil départemental d'hygiène a disposé de tous les éléments nécessaires à l'expression de son avis et que l'avis du commissaire enquêteur ne contient pas d'« *appréciations tendancieuses où inexactes* ». Il en conclut que « *dans ces conditions, quelque regrettable qu'ait été la double désignation dont s'agit, la procédure ne saurait, pour les motifs ci-dessus exposés, être regardée comme entachée, dans l'espèce, d'une irrégularité substantielle de nature à provoquer l'annulation de l'arrêté d'autorisation* »⁽⁵⁾.

Dans l'affaire Société Desmarais frères, le préfet du Var avait refusé à la société l'autorisation d'installation d'un dépôt d'hydrocarbures. Cette fois, c'est la société qui contestait le refus en invoquant, entre autres, le fait que le commissaire enquêteur désigné était le président du Comité de défense des intérêts généraux de Fréjus-plage et aviation. Comme dans le cas précédent, le Conseil d'État relève expressément que cette désignation est certes « *regrettable* », mais il refuse de prononcer l'annulation d'un arrêté préfectoral « *pris en toute connaissance de cause* », observant que « *le vice de procédure dont s'agit – qu'il ne conteste donc pas – n'a pas, dans l'espèce, constitué une irrégularité substantielle* »⁽⁶⁾.

Il faudra attendre 1959 pour que le droit textuel consacre la notion d'indépendance du commissaire enquêteur et lui donne, sous la forme d'une énumération des incompatibilités, un contenu limité aux seules enquêtes préalables à la procédure d'expropriation. En posant le principe que le commissaire enquêteur ne doit ni « *appartenir à l'administration expropriante* », ni « *participer à son contrôle* »,

(3) Cité par M. De Lalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, G. Thorel, libraire, Paris, édition 1842, p. 65.

(4) CE, 19 mars 1938, de Bionneau d'Eyragues, *Rec.*, p. 249.

(5) CE, 10 février 1939, Syndicat professionnel de défense agricole et viticole de Cassis, *Rec.*, p. 73.

(6) CE, 5 juillet 1939, Société Desmarais frères, *Rec.*, p. 448.

ni « avoir un intérêt à l'opération », le décret du 6 juin 1959 intègre et renforce tout à la fois les acquis de la jurisprudence.

La loi Bouchardeau va simplement étendre le champ d'application de cette exigence et en modifier le contenu. L'apport de la réforme issue de la loi Engagement national pour l'environnement a consisté, pour l'essentiel, à introduire par décret un mécanisme de prévention des conflits d'intérêt qui ne s'applique qu'aux seules enquêtes environnementales⁽⁷⁾.

II. La dépendance ne se présume pas

Parce que sa difficulté est sous-estimée, l'obligation contentieuse de prouver la dépendance du commissaire enquêteur est source de bien des déconvenues chaque fois que la contestation est portée devant les tribunaux. L'indépendance du commissaire enquêteur est en effet très souvent mise en doute par les requérants, presque toujours associée à une critique de son impartialité, mais rarement prise en considération par le juge dans des conditions susceptibles d'entraîner l'annulation de l'opération en cause. Le Conseil d'État a rappelé, dans l'affaire Département de la Savoie, que ce moyen « doit être assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé »⁽⁸⁾. C'est donc au juge qu'il appartient en dernier ressort, au vu des éléments du dossier qui lui sont transmis, de dire si le commissaire enquêteur désigné lui apparaît ou non comme indépendant.

Cela ne simplifie pas la tâche des requérants, en raison des caractéristiques des textes qui précisent les contours de cette notion et de la politique jurisprudentielle du Conseil d'État. L'écriture de l'article R. 11-5 du code de l'expropriation, dans sa rédaction issue du décret de 1959, donnait en effet l'impression d'une conception très extensive de l'indépendance en posant pour principe que le commissaire enquêteur ne devait ni appartenir à l'administration expropriante, ni participer à son contrôle, et surtout n'avoir « aucun intérêt » à l'opération projetée. À la lecture de cette disposition, il semblait donc que le commissaire enquêteur ne dût pas pouvoir faire l'objet du moindre soupçon, sous peine de voir la procédure d'enquête tout entière viciée. Cette rédaction a quantitativement alimenté le contentieux, mais renforcé les désillusions nées d'une jurisprudence qui hésitait, sauf exception, à censurer par une annulation les entorses au principe de l'indépendance du commissaire enquêteur.

III. L'indépendance est une notion relative

Elle n'a ni pour objet, ni bien entendu pour effet d'écartier *a priori* des catégories abstraites de personnes en raison de leur appartenance soit à l'administration, soit, de façon plus récente, aux mouvements de protection de l'environnement, mais seulement certaines d'entre elles, soit en raison de la nature de leur relation avec l'autorité en charge du projet, soit en raison de leur position à l'égard d'un projet déterminé.

Il s'agit en fait d'éviter, opération par opération – la rédaction de l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation, comme celle de l'article R. 123-4 du code de l'environnement, ne laisse subsister aucune ambiguïté sur ce point – que soient désignées des personnes susceptibles d'avoir *a priori* un parti pris à l'égard du projet qui fait l'objet de l'enquête.

Or, les pratiques administratives ont pendant longtemps contribué à priver d'une partie de ses conséquences la portée de la notion d'indépendance. Les dispositions introduites en 1959 ont en effet, pour l'essentiel, servi à valider la désignation de commissaires enquêteurs majoritairement recrutés parmi les fonctionnaires en activité ou à la retraite, dans un contexte de forte dépendance des intéressés à

(7) Sous la réserve que cette obligation soit introduite dans le code en cours d'élaboration.

(8) CE, 4 mai 1979, Département de la Savoie et autres, *Rec.* 185 ; *AJDA* 1979, p. 38, note A. Bockel ; *RJE* 1979, p. 188, note J.-Ph. Colson ; *CJEG* 1979, J. p. 118, note P. Girod.

l'égard des préfets. Ce sont précisément ces pratiques et leur validation jurisprudentielle qui ont été critiquées par les mouvements de défense de l'environnement. Les associations n'ont pas manqué de souligner le caractère spécieux du raisonnement qui consistait à soutenir que les fonctionnaires en activité ou à la retraite n'étaient pas présumés favorables aux projets de l'administration, alors que les défenseurs de l'environnement étaient considérés comme *a priori* défavorables à ces projets, et donc écartés des listes ou non sollicités.

L'évolution des idées au sein même de l'administration, conjuguée avec la pression de ces mouvements, va progressivement contribuer à redonner à la notion d'indépendance un contenu plus axé sur la compétence et surtout plus ouvert sur les questions environnementales. Mais le poids des habitudes antérieures et la persistance des réticences des administrations locales vont rendre nécessaire une intervention normative.

Elle se manifestera – timidement d'abord – dans le droit de l'enquête préalable à l'expropriation pour cause d'utilité publique par la suggestion formulée dans la directive du 14 mai 1976 de faire figurer sur les listes de commissaires enquêteurs « *des personnes qualifiées par leurs études, leurs travaux ou leurs activités, notamment au sein d'une association* »⁽⁹⁾. Elle se concrétisera en 1985, dans une vision plus résolument environnementaliste, en direction « *des personnes ayant acquis, en raison de leur participation à la vie associative, une compétence ou des qualifications particulières, soit dans le domaine technique de l'opération soumise à l'enquête, soit en matière d'environnement* » pour les enquêtes soumises à la loi Bouchardeau (décret n° 85-453, 23 avril 1985, art. 9, al. 2). On la retrouve *in fine* dans les dispositions de l'article R. 123-41 du code de l'environnement issues de la loi Engagement national pour l'environnement, qui recommandent aux commissions chargées d'élaborer les listes d'aptitudes de choisir les commissaires enquêteurs « *en fonction notamment de leur compétence et de leur expérience, parmi les personnes qui manifestent un sens de l'intérêt général, un intérêt pour les préoccupations d'environnement, et témoignent de leur capacité à exercer leurs fonctions avec objectivité, impartialité et diligence* ».

L'exigence d'indépendance est désormais formulée textuellement dans deux séries de dispositions : celles de l'article R. 11-5, alinéa 2 du code de l'expropriation dans la rédaction qui résulte du décret du 20 juillet 1998⁽¹⁰⁾, et celles de l'article R. 123-4 du code de l'environnement, dont le contenu est sensiblement différent, même s'il s'inspire de préoccupations identiques. Si cette différence n'est pas historiquement dénuée d'explication, et si elle contribue à maintenir le principe d'une spécificité des enquêtes publiques relevant du code de l'expropriation, le maintien de cette dualité de régimes ne paraît aujourd'hui ni intellectuellement ni pratiquement fondé. Il l'est d'autant moins que le champ d'application des enquêtes soumises aux seules dispositions du code de l'expropriation est désormais particulièrement restreint, et que le droit positif gagnerait beaucoup en simplicité et en clarté à les unifier.

La question ne se pose plus guère que pour les enquêtes relevant du code de l'expropriation ou de procédures particulières dans la mesure où pour les enquêtes environnementales, la déclaration préalable d'absence d'intérêt à l'opération par le commissaire enquêteur règle très largement cette difficulté.

(9) JO 19 mai 1976, p. 2986.

(10) Le projet, en cours d'élaboration, du code de l'expropriation ne semble pas envisager des modifications sensibles de ce régime.

§2. Dispositions de l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation

I. Observations préliminaires

Cet article dispose que « *ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes appartenant à l'administration de la collectivité ou de l'organisme expropriant ou participant à son contrôle, ou les personnes intéressées à l'opération, soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercé depuis moins de cinq ans* ».

Cette formulation n'est pas sans ambiguïté dans la mesure où elle associe dans une même formule des incompatibilités de nature différente, dont il faut préciser les caractères et le mode d'articulation.

A. Dualité des incompatibilités

Les exclusions formulées par cet article sont cumulatives et, dans la mesure où elles sont une condition de régularité de la désignation du commissaire enquêteur, elles imposent à l'autorité qui procède à cette désignation la vérification préalable que la personne sollicitée ne se trouve sous le coup d'aucune d'entre elles. Les deux premières ne sont que les deux volets d'une seule et même question, celle de l'indépendance du commissaire enquêteur à l'égard de l'administration expropriante en tant qu'institution. Elles renvoient clairement à la nature des rapports entretenus entre le commissaire enquêteur et cette administration. La seconde exclusion s'apprécie au regard de l'opération envisagée par l'autorité expropriante.

Par ailleurs l'« *appartenance* » ou la « *participation au contrôle* » constituent des incompatibilités statutaires qui se constatent et donnent lieu à une appréciation objective du juge, alors que l'existence d'un « *intérêt à l'opération* » ouvre plus largement le champ à une interprétation subjective.

B. Articulation des exclusions

L'interprétation littérale de l'article R. 11-5 ne laisse subsister aucun doute sur le fait qu'il s'agit d'exclusions à la fois autonomes et cumulatives, sans être nécessairement complémentaires. Un commissaire enquêteur peut en effet avoir intérêt à une opération déterminée sans appartenir à l'administration expropriante ou participer à son contrôle, mais s'il se trouve dans l'une ou l'autre de ces deux dernières hypothèses, il peut effectivement être considéré comme ayant également un intérêt à l'opération.

Mais, sans doute parce que la distinction de l'article R. 11-5 entre ces deux catégories d'exclusion « *peut parfois se révéler artificielle et inadaptée* »⁽¹¹⁾, la rédaction des arrêts rend souvent délicate leur interprétation. Tantôt, en effet, la distinction n'est pas clairement faite entre les deux catégories, notamment lorsque l'appartenance à l'administration n'est pas définie, comme elle devrait l'être, de façon organique, mais paraît relever de liens fonctionnels de collaboration. Dans ce cas, la confusion avec l'intérêt à l'opération est toujours possible. Tantôt, c'est l'articulation entre la dépendance et l'intérêt qui n'est pas clairement établie, donnant l'impression que les deux conditions ne sont pas autonomes, l'existence d'un lien organique ou fonctionnel n'apparaissant que comme le moyen de démontrer que le commissaire enquêteur a ou non intérêt à l'opération.

D'une jurisprudence empreinte d'un grand pragmatisme, on peut cependant dégager plusieurs propositions :

- Bien qu'autonomes, les deux notions sont fortement articulées.

(11) P. Bon., obs. sous CE, 13 décembre 1985, Association de défense des expropriés, D. 1986, p. 412.

- L'existence d'un lien organique ou fonctionnel est bien une condition susceptible d'entraîner à elle seule l'irrégularité de la désignation d'un commissaire enquêteur lorsqu'elle est clairement établie.
- Dans de nombreuses hypothèses, ce lien ne constitue qu'un indice de l'existence d'un intérêt à l'opération. C'est le cas lorsque l'indépendance organique ou fonctionnelle apparaît douteuse au juge et pas de nature, à elle seule, à affecter la régularité de la désignation du commissaire enquêteur. Dans ce cas, conformément d'ailleurs aux possibilités ouvertes par la lettre du texte, le juge cherche à conforter sa conviction par une analyse plus complète de la situation.

Rares sont cependant les décisions dont la rédaction est aussi claire que celle de l'arrêt *Sieur Auchier* dans laquelle le Conseil d'État, après avoir écarté l'argument tiré de ce que le commissaire enquêteur, fonctionnaire à la retraite, appartenait à l'administration expropriante ou participait à son contrôle, se prononce ensuite sur la question de l'intérêt qu'il aurait pu avoir à l'égard de l'opération⁽¹²⁾. C'est cette dernière hypothèse qui, en pratique, est la plus fréquente, rendant d'autant plus délicate l'interprétation d'une jurisprudence, qui a été abondante mais qui a tendance à se tarir depuis les années 2000 en raison d'une plus grande attention portée par les autorités de désignation à cette question. Elle est cependant quantitativement déséquilibrée, le contentieux relatif à l'existence d'un intérêt à l'opération constituant l'essentiel de cette jurisprudence.

II. L'indépendance à l'égard de l'administration expropriante

La fonction de cette exigence en détermine assez largement les contours : il s'agit de faire en sorte que le commissaire enquêteur soit, au moment de sa désignation, dans les conditions « *de pouvoir conduire son enquête en toute indépendance vis-à-vis de l'administration expropriante* »⁽¹³⁾, ce qui n'est pas le cas s'il appartient à cette administration ou participe à son contrôle. Pour en cerner le contenu, il faut préciser quelles sont les personnes susceptibles d'être concernées par cette interdiction, puis s'interroger sur les caractères du lien générateur d'incompatibilité.

A. Personnes concernées

1. Élus

À l'égard des élus, l'hypothèse est assez largement théorique. Mais le contentieux des procédures particulières en offre au moins un exemple relatif à la procédure de déclassement et d'aliénation de chemins ruraux, exemple d'autant plus intéressant que dans ce cas, il n'existe aucune disposition textuelle imposant l'exigence d'indépendance, qui est ainsi élevée au rang de règle jurisprudentielle. Cette absence, conjuguée avec l'absence d'obligation de choix du commissaire enquêteur sur une liste départementale, explique pour partie la tentation des maires de désigner un de leurs adjoints ou un conseiller municipal pour assurer cette fonction.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand censure la délibération relative à un déclassement au motif « *que l'enquête publique préalable [ayant] été confiée par le maire de la commune [...] à un membre de son conseil municipal [...], une telle désignation doit être regardée comme contrevenant à l'exigence d'impartialité du commissaire enquêteur* ». Il est bien clair dans cette affaire que le tribunal commet une confusion. C'est en réalité l'absence d'indépendance du commissaire qui est en cause ici et non son comportement au cours de l'enquête, et cette absence d'indépendance affecte l'impartialité de l'ensemble de la procédure⁽¹⁴⁾.

(12) CE, 17 mars 1972, *Sieur Auchier*, *Rec.*, p. 231.

(13) J.-Ph. Papin, art. préc., *CJEG* 1983, p. 166.

(14) TA Clermont-Ferrand, 16 mars 1999, M. Jean Louis Gaby, n° 96423, *RJE* janvier 2000, p. 127, obs. J.-C. Hélin.

Cette solution exprime une vision contentieuse très pragmatique qui est celle de la recherche de l'effet utile de l'incompatibilité prévue par le droit. Elle a été poussée assez loin par la cour administrative d'appel de Paris dans une hypothèse un peu particulière d'aliénation d'un chemin rural où l'incompatibilité était apparue juste après la clôture de l'enquête. Le maire d'une commune avait désigné le 10 janvier 2008 M^{me} B. en qualité de commissaire enquêteur pour une enquête qui s'était déroulée du 15 au 26 février. Or l'intéressée avait figuré sur la liste du maire aux élections municipales organisées le 9 mars suivant. La cour en déduit que dans ces conditions, l'intéressée « *ne peut être regardée comme une personne indépendante de la collectivité et ne pouvait donc être désignée pour exercer cette fonction* »⁽¹⁵⁾. On peut penser que la proximité temporelle de l'inscription de l'intéressée sur la liste du maire a été déterminante et peut la faire considérer comme de nature à affecter son indépendance au moment où l'enquête a eu lieu, alors même qu'elle est postérieure à l'enquête.

Les commissaires enquêteurs élus ne peuvent qu'exceptionnellement relever des personnes « *participant au contrôle* » de l'administration expropriante (contrôle d'une collectivité locale sur un établissement public par exemple). Le contentieux n'offre d'ailleurs aucun exemple de tels errements, alors qu'il existe une jurisprudence relativement abondante à propos de l'intérêt des élus à une opération déterminée⁽¹⁶⁾.

2. Fonctionnaires en activité

Les fonctionnaires constituent la seconde catégorie de personnes visées, cette fois à titre principal. Peu importe qu'il s'agisse du personnel propre de l'administration expropriante, de celui de l'autorité tutrice, ou de celui de l'administration de l'État exerçant un contrôle de légalité. Il n'y a pas non plus à distinguer entre les services administratifs et les services techniques qui sont également concernés.

En cette matière, la jurisprudence administrative a moins cherché à définir les notions d'appartenance et de contrôle qu'à préciser les caractères du lien organique ou fonctionnel qui les unit à l'administration expropriante, en exigeant que celui-ci soit effectif.

B. Caractère « effectif » du lien de dépendance

Le Conseil d'État tire de cette exigence une conséquence importante quant au champ d'application de l'obligation d'indépendance à l'égard de l'administration expropriante.

Il est en effet de jurisprudence constante que l'interdiction ne concerne pas les fonctionnaires à la retraite, qui ne peuvent pas, au sens de l'article R. 11-5, alinéa 2, être considérés comme « *appartenant* » à l'administration expropriante ou « *participant à son contrôle* ». La rédaction de la décision *Sieur Joseph Rullmann et autres* est, sur ce point, très explicite : « *Considérant que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le commissaire enquêteur appartenait, en sa qualité de fonctionnaire à la retraite du ministère de l'Équipement, à l'administration expropriante ou participait à son contrôle et que sa désignation aurait contrevenu aux dispositions de l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation.* »⁽¹⁷⁾ Il faut donc effectivement appartenir, et non pas avoir appartenu, à

(15) CAA Paris 15 décembre 2011, Commune de Noyen-sur-Seine, n° 11PA01422, *RJE* 1/2013, p. 140, obs. J.-C. Hélin.

(16) Voir *infra* p. 121.

(17) CE, 9 janvier 1981, *Rec.*, p. 11 ; *AJDA* 1981, p. 264 ; *D.* 1981, IR, p. 327, obs. P. Bon – également : CE, 17 février 1967, Ville de Cherbourg et Société d'économie mixte de la ville de Cherbourg, *Rec.*, p. 77 – CE, 21 février 1970, Chenu et autres, *Rec.*, p. 148 – CE, 9 mai 1975 Commune de Longvic, *AJDA* 1975, p. 526 – CE, 28 mai 1976, Préfet de l'Yonne c/ D^{lle} Blumowitz, *Rec.*, p. 218 – CE, 18 mai 1977, Association des propriétaires et locataires concernés par l'implantation de la ZAC Victorine Autier à Amiens, *Dr. adm.* 1977, n° 299 – CE, 1^{er} décembre 1982, Ville de Lambersart et autres, *CJEG* 1983, p. 169, note J.-Ph. Papin.

l'administration expropriante pour entrer dans le champ de cette exclusion. La question ne se pose donc, et cette solution est parfaitement logique, que pour les fonctionnaires en activité.

Par ailleurs, ce lien doit être caractérisé et non pas simplement allégué à partir de simples indices. C'est ce qui ressort de la décision de la cour administrative d'appel de Paris du 26 janvier 2012 qui relève que le commissaire enquêteur désigné « *n'exerce aucune responsabilité et aucun contrôle au sein de la ville de Paris ; que ni sa qualité de représentant en tant que conseiller municipal de Vaucresson au sein du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères qui regroupe 85 communes de la région parisienne, ni son statut de salarié de la société Dexia Crédit Local de France dont la Caisse des dépôts et consignations qui détient une part du capital de la SEMAVIP est actionnaire minoritaire, ne constituent, en l'espèce, des indices suffisants permettant de remettre en cause l'indépendance du commissaire enquêteur pour conduire l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de l'opération d'aménagement en cause* »⁽¹⁸⁾.

C. Observations terminales

Le juge administratif accepte-t-il d'annuler une procédure d'enquête pour la seule raison d'un lien de dépendance, ou utilise-t-il ce motif pour vérifier si le commissaire enquêteur a ou non « *intérêt à l'opération* » ? Cette dernière thèse n'est pas totalement indéfendable tant sont fréquentes, dans la rédaction des décisions, les hypothèses où le juge administratif semble tirer argument de l'absence d'indépendance du commissaire enquêteur pour mettre en évidence le fait que ce dernier a « *intérêt à l'opération* » (voir notamment l'affaire Sicur Laurent, préc.). D'une rédaction qui n'est pas toujours très explicite, on peut cependant tirer les observations suivantes.

La jurisprudence semble mieux distinguer que par le passé les questions d'indépendance à l'égard de l'administration expropriante et d'intérêt à l'égard de l'opération en cause. Dans la décision Ville de Lambersart notamment⁽¹⁹⁾, le Conseil d'État commence par écarter explicitement l'argument tiré de l'appartenance d'un fonctionnaire à la retraite à l'administration expropriante pour se prononcer ensuite sur l'existence de son éventuel intérêt à l'opération⁽²⁰⁾.

Cet effort n'exclut pas cependant la rédaction de solutions d'autant plus ambiguës que la notion de participation au contrôle n'est pas toujours facile à distinguer de la notion de participation à la gestion et qu'elles révèlent toutes les deux, de façon plus ou moins directe, l'existence d'un intérêt à l'opération. Lorsque dans l'affaire Delcroix et consorts Demessines-Lubrez⁽²¹⁾, le Conseil d'État relève que le commissaire enquêteur désigné par le préfet du Nord, « *en raison de sa qualité d'ingénieur des travaux de l'État en fonction à la direction départementale de l'équipement du Nord et précisément affecté à la subdivision dont dépend la commune de Saméon, [avait] en particulier la responsabilité de la gestion de la voirie de cette commune* », pour en conclure, sans plus de précisions, qu'il « *tombe sous le coup de l'exclusion prévue à l'article R. 11-5, alinéa 2* », faut-il en tirer la conclusion, comme le fait J.-Ph. Papin, que le Conseil d'État sanctionne son absence d'indépendance à l'égard de l'administration expropriante (en l'espèce il s'agissait plus d'une participation à la gestion, ce que ne prévoit pas expressément l'article R. 11-5, alinéa 2), ou le fait qu'il a directement intérêt à ce que l'opération se réalise, ou les deux à la fois ?

(18) CAA Paris, 26 janvier 2012, M. et M^{me} A, n° 10PA01617, *RJE* 1/2013 p.141, obs. J.-C. Hélin.

(19) CE, 1^{er} décembre 1982, préc.

(20) Voir également : CE, 2 mars 1983, Comité régional de défense antinucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône et autres, *CJEG* 1983, p. 175, note J.-Ph. Papin.

(21) *CJEG* 1983, p. 169, note J.-Ph. Papin.

Quel que soit l'intérêt de cette jurisprudence, il faut bien observer que les hypothèses d'annulation sur ce fondement sont rares. La seule décision qui s'y rattache explicitement est une décision ancienne du tribunal administratif d'Orléans, rendue en 1970, aux termes de laquelle est déclarée irrégulière une procédure d'enquête diligentée par un assistant technique des Ponts et Chaussées qui, en qualité de chef de section de la direction départementale de l'équipement, « *participait au contrôle de la gestion de la voirie de la commune expropriante* »⁽²²⁾. Seules en effet les dépendances manifestes sont censurées, et l'autorité de désignation veille généralement à ne pas transgresser une exigence aussi minimale. Cette observation relève moins de la critique que du constat. La tendance du juge étant, lorsqu'il a un doute sur l'indépendance du commissaire enquêteur, de faire glisser son analyse, du moins lorsque les requérants l'y invitent, vers la vérification, plus délicate à opérer, que le commissaire enquêteur n'a pas « *intérêt à l'opération* ».

III. L'absence d'intérêt à l'égard de l'opération

À la différence de la précédente incompatibilité, celle-ci concerne à la fois les enquêtes relevant du code de l'expropriation et celles relevant du code de l'environnement pour lesquelles elle ne présente pas de spécificité particulière. Toutefois le contentieux sur cette question a vocation à se raréfier pour les enquêtes publiques environnementales dans la mesure où l'article R. 123-4 du code de l'environnement impose désormais que, pour ces dernières, chaque commissaire enquêteur fasse, avant sa désignation, une déclaration sur l'honneur qu'il n'a pas « *intérêt à l'opération* » pour laquelle il a été sollicité.

Cette disposition ne fait pas disparaître l'intérêt d'une étude de la notion dans la mesure où elle transfère simplement sur le commissaire enquêteur, et sous sa responsabilité, l'appréciation de l'existence ou non de cet intérêt. Elle a le double avantage d'attirer de façon solennelle l'attention des commissaires enquêteurs sur cette question et de les responsabiliser, de jouer un rôle de prévention du contentieux, et elle mériterait à ce double titre d'être introduite dans le code de l'expropriation.

La compréhension de la jurisprudence passe par une identification préalable des caractères généraux de cette notion, par la détermination des hypothèses dans lesquelles le juge considère qu'il ne saurait y avoir « *intérêt à l'opération* », et enfin par une analyse de son contenu en matière d'enquêtes publiques.

A. Caractères généraux de la notion

Les conditions de son apparition jurisprudentielle puis, beaucoup plus tardivement, de son affirmation textuelle, permettent d'expliquer, sinon de justifier, comment, malgré un dispositif textuel relativement extensif, le juge administratif a toujours fait prévaloir une conception plus restrictive, qui s'exprime notamment par le maintien de l'exigence du caractère direct de cet intérêt, alors même que les textes ne l'imposent pas.

1. Évolution du droit textuel

Il faut rappeler que l'absence d'intérêt à l'opération a d'abord été exigée sans texte par le Conseil d'État. Le décret du 2 mai 1936 n'imposant aucune condition à cette désignation, le commissaire du gouvernement Guy Braibant rappellera que jusqu'en 1959, la validité de cette désignation, qui était déjà une préoccupation du Conseil d'État, ne pouvait reposer sur aucun texte mais seulement sur les

(22) TA Orléans, 16 mai 1970, Dame veuve Imbaut, *Rec.*, p. 848.

principes généraux dégagés par la jurisprudence en matière d'objectivité et d'impartialité des procédures, au titre desquels figurait précisément « *l'absence d'intérêt à l'opération* »⁽²³⁾.

Dans sa version issue du décret de 1959, l'article R. 11-5, alinéa 2 du code de l'expropriation va retenir la formulation jurisprudentielle, mais en lui conférant une portée plus solennelle. Il dispose en effet, en des termes qui en font un véritable principe général, que les personnes choisies par le préfet ne doivent avoir « *aucun intérêt à l'opération* ». Cette rédaction invitait donc les préfets, dans une vision très extensive de l'exclusion, à écarter de la désignation toute personne simplement susceptible d'avoir un intérêt à l'opération, quelle que soit la nature de cet intérêt. Moins restrictif, l'article R. 123-24 du code de l'environnement écarte de la désignation « *les personnes intéressées au projet, plan ou programme* ».

Les incompatibilités qui résultent de l'existence d'un intérêt à l'opération s'ajoutent à celles qui résultent de l'absence d'appartenance à l'administration expropriante ou de participation à son contrôle, mais surtout elles concernent des catégories de personnes beaucoup plus étendues. Alors que les premières ne visent que les fonctionnaires en activité placés dans cette situation et, très marginalement, les élus, ce sont tous les commissaires enquêteurs qui sont potentiellement concernés par cette exclusion, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent (fonctionnaires en activité ou à la retraite, élus, professionnels du secteur privé en activité ou non, etc.). Malgré cette invitation textuelle, le Conseil d'État a très largement maintenu la conception restrictive qui avait été jusque-là la sienne.

2. Exigence du caractère direct de l'intérêt

La notion d'« intérêt à l'opération » n'est pas sortie clarifiée de son intégration dans un texte. Il s'agit incontestablement d'une notion délicate à cerner. D'abord, on l'a souligné, en raison des chevauchements possibles avec les notions d'appartenance ou de contrôle de l'administration expropriante. Ensuite, parce que si la première catégorie est relativement objective et soulève assez peu de contestations, la notion d'intérêt à l'opération est, derrière son apparente clarté, beaucoup plus subjective.

L'interprétation littérale du texte, notamment en raison de la présence de l'adverbe « *aucun* », pouvait initialement fonder une conception extensive de l'exclusion. Dans cette acception, l'existence d'un intérêt à l'opération devait pouvoir être invoquée « *chaque fois que le commissaire enquêteur est, à un titre ou à un autre, impliqué par ou dans le projet en cause* »⁽²⁴⁾. Cette solution aurait sans doute été de nature, si elle avait été retenue, à renforcer la crédibilité des enquêtes publiques par la désignation de commissaires enquêteurs au-dessus de tout soupçon. Conforme à la lettre du texte, souhaitable à bien des égards, cette solution n'a cependant pas été retenue par le juge administratif.

Pour autant, le Conseil d'État n'a pas opté en faveur de la conception plus restrictive « *de profit susceptible d'être retiré du projet soumis à l'enquête* »⁽²⁵⁾. Il a retenu une conception beaucoup plus pragmatique, beaucoup plus réaliste également, qui, pour être sensiblement en retrait par rapport à la première, n'est pas dénuée de fondement, au moins en ce qu'elle peut s'appuyer sur une attitude constante du juge administratif.

Elle a consisté à faire prévaloir la fonction que le droit assigne à cette notion dans le déroulement général de l'enquête publique sur l'interprétation littérale du texte. Le Conseil d'État n'a pas souhaité imposer à l'autorité préfectorale, à ce stade très initial de la procédure, un nombre élevé d'exclusions *a priori*, reposant sur une suspicion présumée, dans un contexte où il a la possibilité de vérifier par la

(23) Concl. sur CE, 20 mai 1966, Dame Pouvillon, *Rec.*, p. 358.

(24) B. Pacteau, note sous CE, 13 décembre 1985, *RFD Adm.* 1986, p. 613.

(25) B. Pacteau, préc.

suite si l'enquête a bien été conduite dans des conditions d'impartialité. Il est également probable qu'il n'a pas été insensible au fait que l'enquête débouche sur un simple avis du commissaire enquêteur et que la sanction d'une désignation irrégulière est particulièrement grave, dans la mesure où elle affecte la régularité de la décision prise à la suite de cette enquête.

Cette conception jurisprudentielle s'est traduite par le maintien d'une exigence posée par la jurisprudence initiale du Conseil d'État, mais qui ne figurait expressément ni dans l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation, ni dans les dispositions du décret d'application de la loi Bouchardeau, celle du caractère direct de cet intérêt.

À vrai dire, cette référence apparaît rarement de façon explicite dans la rédaction des décisions, mais son exigence est fréquemment rappelée par les commissaires du gouvernement⁽²⁶⁾. Exprimée en filigrane par G. Braibant dans l'affaire Pouvillon⁽²⁷⁾, elle est abondamment développée par A. Bernard dans l'affaire Grassin⁽²⁸⁾. Les requérants ayant expressément invoqué le fait que le commissaire enquêteur désigné, fonctionnaire des Ponts et Chaussées, avait intérêt à ce que l'opération se réalise, le commissaire du gouvernement commence par rappeler que l'exigence du caractère direct de l'intérêt à l'opération a été posée avant l'intervention du décret du 6 juin 1959. Commentant les dispositions de ce texte, il ajoute même que « sous l'empire du décret de 1959, il faut une participation très directe » pour que la désignation du commissaire enquêteur puisse être considérée comme irrégulière. Il sera suivi dans ses conclusions par le Conseil d'État qui estimera en l'espèce régulière la désignation d'un fonctionnaire des Ponts-et-Chaussées qui n'était pas chargé du service technique de la commune expropriante et qui n'avait ni dressé les plans, ni fait les estimations du projet. Cette condition est toujours maintenue par la jurisprudence, et le Conseil d'État y fait encore expressément référence en 1982 dans l'arrêt Ville de Lambersart⁽²⁹⁾.

B. Hypothèses d'absence d'intérêt à une opération

Du caractère direct de l'intérêt le Conseil d'État tire deux conséquences : il refuse de prendre en considération des faits qui, pour être incontestables, lui paraissent constituer un lien trop ténu, trop distendu, pour qu'un commissaire enquêteur puisse être considéré comme ayant un intérêt à l'opération. Il refuse également de tenir compte de faits postérieurs à l'enquête.

1. Le caractère trop ténu du lien avec l'opération

Sur la base d'une jurisprudence constante, le juge administratif refuse de considérer qu'un commissaire enquêteur puisse avoir intérêt à une opération dans les cas suivants.

Des relations institutionnelles distendues : par exemple, « ni la qualité en tant que conseiller municipal de Vaucresson au sein du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères qui regroupe 85 communes de la région parisienne, ni son statut de salarié de la société Dexia Crédit Local de France, dont la Caisse des dépôts et consignations, qui détient une part du capital de la SEMAVIP, est actionnaire minoritaire, ne constituent, en l'espèce, des indices suffisants permettant de remettre en cause l'indépendance du commissaire enquêteur »⁽³⁰⁾.

(26) Aujourd'hui « rapporteurs publics ».

(27) Préc.

(28) CE, 26 octobre 1973, *AJDA* 1974, p. 34.

(29) Préc. Voir dans le même sens : CE, 9 mai 1975, Commune de Longvic, *AJDA* 1975, p. 526 – CE, 23 juin 1978, Sieur Lavielle, *Dr. adm.* 1978, n° 234.

(30) CAA Paris, 26 janvier 2012, M. et M^{me} A., n° 10PA01677, *RJE* 1/2013, p. 143, obs. J.-C. Hélin.

La simple qualité des relations que le commissaire enquêteur peut entretenir avec l'un ou l'autre des intérêts en conflit n'est pas non plus suffisante. Dès 1938, dans l'affaire de Bionneau d'Eyragues⁽³¹⁾, il refuse de prendre en considération le fait que le commissaire enquêteur « aurait eu des relations amicales avec le maire de la commune » et, dans l'affaire Banquels de Marque, jugée en 1975, il confirme cette position dans les termes suivants : « En admettant même que le sieur Bruyère, désigné comme commissaire enquêteur par le préfet de l'Ariège, ait eu, en sa qualité d'ancien directeur d'école d'une commune voisine, ou dans son activité d'assureur et d'expert, l'occasion de connaître des propriétaires de la commune d'Artigat, il ne résulte pas des pièces du dossier qu'il eut un intérêt quelconque à l'acquisition par cette commune du chemin appartenant au requérant. »⁽³²⁾

L'expression antérieure d'une simple opinion générale sur l'opération n'est pas non plus un critère retenu par la jurisprudence. Deux affaires illustrent ce constat.

Dans la première, jugée en 1964, il estime, à propos de la désignation d'un journaliste, que la circonstance que ce dernier « ait publié dans la presse locale un article consacré au projet n'a pas été de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'enquête, dès lors qu'il est constant qu'il n'avait aucun intérêt personnel à la réalisation dudit projet », ajoutant par ailleurs « qu'il n'est pas établi qu'il ait, dans ledit article, pris position dans des conditions lui enlevant son impartialité »⁽³³⁾. On voit ici très nettement s'exprimer l'idée que l'expression antérieure d'une opinion sur le projet ne peut être en soi à l'origine d'une disqualification du commissaire enquêteur. Il n'en irait autrement que si l'expression de cette opinion induisait un manquement important à l'obligation de neutralité qui est la sienne.

La décision Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs confirme cette position. Dans cette affaire, étaient reprochés à l'un des commissaires enquêteurs, ingénieur des Ponts-et-Chaussées en retraite, les propos tenus à un journaliste et publiés avant l'ouverture de l'enquête. L'intéressé avait notamment déclaré qu'il serait favorable au projet s'il apportait plus d'avantages que d'inconvénients à la majorité des gens et que l'intérêt général devait passer avant les intérêts particuliers. Il ajoutait : « Ici, l'intérêt général est considérable, c'est cela qu'il faut surtout savoir. » Le Conseil d'État écarte, sans le motiver, l'argument de l'intérêt à l'opération qui résulterait de cette prise de position ; mais dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement explique que ces propos sont « sans doute imprudents mais fort anodins malgré tout », ajoutant par ailleurs qu'ils n'impliquaient pas que la commission se soit départie, au cours de l'enquête, de l'impartialité qui doit être la sienne⁽³⁴⁾.

Il faut, par ailleurs, que l'expression de cette opinion ne puisse être mise en doute. Dans une affaire jugée en 1984, les requérants contestaient la désignation d'un commissaire enquêteur dont ils considéraient qu'il avait intérêt à l'opération, au sens du code de l'expropriation, dans la mesure où il aurait pris parti pour le projet en tant que conseiller général. L'argument est écarté sans aucune motivation dans l'arrêt lui-même, mais on peut considérer que le Conseil d'État a fait sienne l'analyse de son commissaire du gouvernement, qui se borne à constater que « l'intéressé n'a pas pris la parole lors de la séance du conseil général consacrée à l'examen du projet »⁽³⁵⁾. Cette jurisprudence n'exclut évidemment pas une possibilité d'annulation pour cette raison. Mais il résulte de la jurisprudence qu'il

(31) Préc.

(32) CE, 26 février 1975, Sieur Banquels de Marque, *Rec.*, p. 161.

(33) CE, 19 février 1964, Sieur Binet, *AJDA* 1964, p. 622.

(34) CE, 13 février 1981, Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs, *RJE* 1981, p. 270, concl. Robineau, *D.* 1981, IR, p. 327, obs. P. Bon ; *Rec.*, p. 88.

(35) CE, 20 juin 1984, FFSPN et autres, *CJEG* 1984, p. 378, concl. O. Dutheillet de Lamothe.

faudrait que l'expression de cette opinion témoigne très clairement d'une prise de position favorable ou défavorable à l'opération projetée pour entraîner une incompatibilité et encourir la censure du juge.

Les prises de position antérieures en qualité de commissaire enquêteur ne sont pas suffisantes pour caractériser un intérêt à l'opération. Cette solution avait déjà été formulée en 1965 dans une affaire *Sieur Thorel*. L'intéressé avait déjà exprimé un avis, en cette qualité, à l'occasion d'une procédure d'enquête relative à l'expropriation du même immeuble. Le Conseil d'État considère que « *cette circonstance n'est pas de nature à interdire sa désignation* »⁽³⁶⁾. Dans une affaire jugée en 1984, les requérants contestaient la désignation d'un commissaire enquêteur pour une enquête relative à la création d'un diffuseur entre une route nationale et une autoroute, en faisant valoir que l'intéressé ayant déjà émis un avis favorable à la réalisation du tronçon contesté de l'autoroute, il ne pouvait guère être en situation d'émettre un avis défavorable sur le diffuseur, qui assurait sa jonction avec la route nationale. L'argument n'était évidemment pas dénué de bon sens. Le Conseil d'État l'écarte cependant et considère que l'avis favorable précédemment exprimé ne lui a pas donné « *un intérêt personnel à la réalisation de cet équipement* » et « *ne fait donc pas obstacle à ce qu'il soit désigné pour enquêter sur ce projet* »⁽³⁷⁾.

Cette solution a été retenue par le tribunal administratif de Nantes dans une hypothèse où le commissaire enquêteur avait « *déjà donné un avis en cette qualité à l'occasion d'une précédente enquête relative à l'expropriation du même immeuble* »⁽³⁸⁾. Ce même tribunal a jugé également que le fait d'avoir « *déjà donné un avis sur l'utilité publique du projet à l'occasion d'une précédente enquête portant sur la même opération n'était pas de nature à interdire sa désignation comme commissaire enquêteur pour la nouvelle enquête faisant suite à l'annulation de la précédente* »⁽³⁹⁾.

2. La question des faits postérieurs à l'enquête

Cette question est parfois rattachée à celle du moment de l'appréciation de l'indépendance du commissaire enquêteur⁽⁴⁰⁾. Or, il ne s'agit pas là seulement d'un problème relatif au moment de l'appréciation de cette indépendance, il concerne aussi le contenu de cette dernière, autrement dit la question des éléments susceptibles d'être pris en compte au regard de l'exigence du caractère direct de l'intérêt à l'opération tel que le définit le juge administratif. La règle jurisprudentielle, qui pour l'instant ne supporte que peu d'exceptions, est que des faits postérieurs à l'enquête ne peuvent être pris en considération pour contester utilement l'indépendance d'un commissaire enquêteur.

Le Conseil d'État s'est montré très ferme sur ce point dans une décision *Ville de Cherbourg* rendue en 1967. Le tribunal administratif de Caen avait estimé que la désignation d'un commissaire enquêteur en qualité d'architecte de liaison d'une opération de rénovation, postérieurement à l'enquête qu'il avait diligentée, lui avait conféré un intérêt à l'opération et s'était fondé sur cet élément pour annuler l'arrêté déclarant d'utilité publique l'opération de rénovation en cause. Le Conseil d'État censure le jugement dans des termes qui ne laissent aucun doute sur le sens de sa jurisprudence : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la nomination du sieur Lebreton en qualité d'architecte de liaison de l'opération est postérieure à sa désignation en qualité de commissaire enquêteur ; qu'elle ne*

(36) CE, 1^{er} décembre 1965, *Sieur Thorel*, *Dr. adm.* 1965, n° 403.

(37) CE, 13 janvier 1984, *Commune de Thiais*, *Dr. adm.* 1984, n° 62 ; *D.* 1984, J, p. 605, obs. P. Bon ; *Rec.*, p. 6 – Dans le même sens : CE, 1^{er} février 1985, *COREP des Hauts-de-Seine c/ Association de défense des riverains de la rue de la Porte-Jaune à Saint-Cloud et à Garches*, *CJEG* 1986, p. 268.

(38) TA Nantes, 29 avril 1987, *Société d'exploitation cinématographique de l'Ouest*, n° 1245 et n° 1246-84.

(39) TA Nantes, 7 avril 1988, *M. et M^{me} Clément Elie*, n° 934-87 – Dans le même sens : TA Rennes, 25 octobre 1990, *M. Basire*, n° 871311.

(40) J.-Ph. Papin, *L'impartialité du commissaire enquêteur*, préc. p. 166.

saurait dès lors avoir eu une influence sur la validité de celle-ci et sur la légalité de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique »⁽⁴¹⁾. Il s'agit d'une jurisprudence que le Conseil d'État a constamment rappelée par la suite⁽⁴²⁾.

La portée de ce principe a été précisée dans une décision rendue en 1983. Dans cette affaire, le commissaire enquêteur – qui était géomètre-expert – avait été chargé après la DUP et, en l'espèce, plus d'un an après l'enquête, de procéder à des travaux de topographie sur le site de la centrale. Le Conseil d'État estime que cette circonstance n'est pas de nature à remettre en cause la régularité de sa désignation, dès lors « qu'il ne ressort pas du dossier qu'à l'époque de l'enquête, l'intéressé avait été pressenti, en sa qualité de géomètre-expert » pour exécuter ces travaux⁽⁴³⁾.

Cette rédaction nouvelle, d'autant plus intéressante qu'il s'agissait en l'espèce d'un membre d'une commission d'enquête, semble donc ouvrir la voie à la possibilité de contester la régularité de la désignation d'un commissaire enquêteur pour une responsabilité qui lui aurait été confiée dans l'opération après l'enquête s'il apparaissait que l'intéressé, à défaut d'être désigné pour la réalisation de ces travaux, avait été sollicité ou pressenti au moment de l'enquête. Mais la voie est particulièrement étroite et se heurte à d'importantes difficultés de preuve.

C. Le contenu de la notion d'intérêt à l'opération

Une jurisprudence relativement abondante montre que le juge administratif s'est efforcé de déterminer le contenu de la notion d'intérêt à l'opération en apportant des précisions sur la dimension personnelle de cet intérêt ainsi que sur sa dimension fonctionnelle. Pour cette dernière, il a eu à préciser la portée de la règle dite des cinq ans.

1. Dimension personnelle de l'intérêt à une opération

Cette exigence avait été très explicitement formulée dans l'arrêt Dame Pouvillon, rendu en 1966 sous l'empire du décret du 2 mai 1936, dans les termes suivants : « *Considérant que la circonstance que ce fonctionnaire appartenait à une administration qui avait participé à l'élaboration du projet et qui devait être amenée à exécuter certains des travaux prévus au plan, n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'enquête, dès lors qu'il est constant que ledit fonctionnaire n'avait aucun intérêt personnel à la réalisation du projet.* »⁽⁴⁴⁾

Le maintien de l'exigence du caractère personnel de l'intérêt à l'opération ne signifie pas néanmoins que le juge administratif lui confère le même contenu et la même portée que ceux qu'il lui donnait sous l'empire du décret de 1936.

Cet intérêt doit être direct. Plusieurs décisions illustrent cette attitude du juge. Dans l'affaire Société civile groupement foncier agricole des falaises de Flamanville⁽⁴⁵⁾, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement M. Morisot, le Conseil d'État rejette l'argument selon lequel la désignation d'un membre d'une commission d'enquête était irrégulière du fait de l'intérêt qu'il pouvait avoir à l'opération en sa qualité de vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Cherbourg, et ce alors même que la chambre exploitait un aérodrome dont l'activité pouvait s'accroître grâce au chantier de la centrale.

(41) CE, 17 février 1967, Ville de Cherbourg et SEMI de la ville de Cherbourg, *Rec.*, p. 77.

(42) CE, 27 juillet 1979, Syndicat de défense des agriculteurs et des structures agricoles, *Dr. adm.* 1979, n° 316 – CE, 11 janvier 1980, Société civile groupement foncier agricole des falaises de Flamanville et autres, *Rec.*, p. 7.

(43) CE, 2 mars 1983, Comité de défense antinucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône et autres, *CJEG* 1983, p. 175.

(44) CE, 20 mai 1966, préc.

(45) CE, 11 janvier 1980, *Rec.*, p. 7 ; *Dr. adm.* 1980, n° 54 ; *RDP* 1980, p. 1190 ; *D.* 1980, IR, p. 353, chron. P. Bon.

Dans l'affaire Comité régional de défense antinucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône et autres⁽⁴⁶⁾, était contestée la désignation du président de la commission d'enquête chargée d'examiner l'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire de Cruas. D'une formule lapidaire, mais heureusement éclairée par les conclusions de son commissaire du gouvernement, le Conseil d'État écarte l'argument au motif que « *la circonstance que M. Azan était président de l'aéro-club de Montélimar ne permet pas de le regarder comme ayant eu intérêt à l'opération* ».

De même, le fait pour le président d'une commission d'enquête d'avoir été préalablement désigné en qualité de commissaire enquêteur sur un projet de déplacement urbain pour lequel il avait émis un avis favorable « *ne lui a pas donné intérêt, au sens des dispositions réglementaires précitées, à la réalisation des deux lignes de tramways envisagées et ne faisait donc pas obstacle à ce qu'il fut désigné pour enquêter sur le projet litigieux* »⁽⁴⁷⁾.

Pour l'essentiel, ce caractère direct est de nature patrimoniale et concerne la qualité de propriétaire du commissaire enquêteur.

En pareille hypothèse, le Conseil d'État considère que la désignation de l'intéressé est irrégulière. Il en avait déjà jugé ainsi, sous l'empire des dispositions du décret de 1936 dans l'affaire Le Penven⁽⁴⁸⁾. Le tribunal administratif de Nice a fait également application de cette jurisprudence pour annuler la révision d'un plan d'occupation des sols entreprise sous le régime de la loi Bouchardeau, et ce dans les termes suivants : « *Considérant qu'il est constant et non contesté que le commissaire enquêteur possédait une propriété dans un secteur concerné par la révision du POS attaqué ; que cette seule circonstance est de nature à le faire regarder comme ayant un intérêt, à titre personnel, à la révision du POS.* »⁽⁴⁹⁾ Idem en matière de remembrement, lorsque deux membres d'une commission d'enquête sont propriétaires de terres situées dans le périmètre du remembrement. Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que « *cette situation est contraire aux garanties d'objectivité que doivent présenter, en raison de la nature de leurs fonctions, les commissaires enquêteurs* »⁽⁵⁰⁾.

La cour administrative d'appel de Nancy s'est montrée tout aussi sévère dans l'hypothèse d'une enquête relative à la détermination de terrains soumis à l'action d'une association communale de chasse agréée : « *Considérant qu'il est constant [que le commissaire enquêteur] était au moment de sa désignation et durant le déroulement de celle-ci membre du conseil d'administration de la société de chasse privée "La Diane de Rosières" qui avait présenté une demande d'opposition à l'inclusion de parcelles dans le territoire de l'ACCA en cause ; que cette seule circonstance est déjà de nature à faire regarder monsieur A. comme personne intéressée à l'opération, au sens des dispositions de l'article R. 11-5 du code de l'expropriation.* »⁽⁵¹⁾

Mais la sévérité de la jurisprudence ne s'applique qu'à cette situation, ou à celle, tout aussi marginale, dans laquelle le commissaire enquêteur est lui-même propriétaire d'un terrain « *qui jouxte les propriétés destinées à être expropriées* »⁽⁵²⁾.

(46) CE, 2 mars 1983, *CJEG* 1983, p. 175, note J.-Ph. Papin ; *RDP* 1983, p. 682, chr. J.-M. Auby ; *Rev. jur. env.* 1983, p. 223, note J. Morand-Deville.

(47) CAA Lyon, 18 juillet 2000, Association Collectif urbain lyonnais autrement, n° 99LY00784.

(48) CE, 23 février 1966, *Rec.*, p. 141.

(49) TA Nice, 10 juin 1992, M. et M^{me} Mazier c/ Association syndicale autorisée du nouveau parc des Issambres, *Dr. adm.* 1992, n° 362 – TA Nice, 3 décembre 1991, Thouvenin, n° 2894, *JCP G* 1992, n° 46, p. 314.

(50) CAA Nantes, 17 février 2004, M. et M^{me} X., n° 01NT00650, *RJE* 1/2006, p. 80, obs. J.-C. Hélin.

(51) CAA Nancy, 18 décembre 2008, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable, n° 07NC1240, *RJE* 1/2010, p. 151, obs. J.-C. Hélin.

(52) TA Orléans, 1^{er} juillet 1969, Dames Plumel et Soudée, *Rec.*, p. 645.

En revanche, cette sévérité ne s'applique plus lorsque le commissaire enquêteur n'est pas propriétaire d'un terrain compris dans la zone à exproprier⁽⁵³⁾ ou que le domicile personnel du président de la commission d'enquête était, à l'époque de l'enquête, situé « à quelques centaines de mètres » du tracé de la rocade qui faisait l'objet de l'enquête⁽⁵⁴⁾. Il en va de même s'il est simplement allégué « que les membres d'une commission d'enquête, et en particulier son président, auraient eu un intérêt personnel dans le projet d'autoroute [...] ou encore que les membres de la commission auraient eu un intérêt à occulter des interventions », dès lors que ces allégations ne sont étayées par aucune pièce du dossier⁽⁵⁵⁾.

2. Dimension fonctionnelle de l'intérêt à une opération

Cette seconde dimension de l'intérêt personnel est plus délicate à cerner. En cette matière, trois logiques sont étroitement imbriquées : celle, organique et très large, de l'appartenance à une collectivité, un organisme ou un service ; celle, plus réduite, de la nature des fonctions exercées dans leur relation avec l'opération ; celle enfin, beaucoup plus étroite, de l'implication effective et directe dans le processus de décision relatif à l'opération en cause. Elle a donné lieu à une jurisprudence assez rigoureuse lorsqu'elle concerne les élus, plus nuancée lorsqu'elle s'applique à des professionnels du secteur privé ou à des fonctionnaires, et qui s'avère peu impactée par la règle des 5 ans.

a. Intérêt fonctionnel des élus

En ce qui concerne les élus, le particularisme de la notion d'intérêt personnel tient au fait qu'il s'agit, comme le relève P. Bon, d'un intérêt « *ès qualités* », d'un intérêt « *lié à la fonction publique exercée ou qui a été exercée* »⁽⁵⁶⁾.

Le juge administratif exige que l'élu soit effectivement en fonction ou qu'il vienne de terminer son mandat pour tomber sous le coup de cette exclusion. Il a ainsi jugé que le fait que le commissaire enquêteur soit un ancien conseiller municipal habitant la commune ne lui confère pas automatiquement intérêt à une opération projetée par cette commune et n'entraîne pas, par lui-même, une violation des dispositions de l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation⁽⁵⁷⁾.

D'une façon générale, il se montre assez méfiant à l'égard de la désignation d'élus en qualité de commissaires enquêteurs. Il censure, par exemple, la désignation d'un conseiller municipal de la commune expropriante qui, ayant cessé d'exercer son mandat en mars 1977, avait été désigné par le préfet au mois de mai de la même année, alors qu'il avait pris part entre 1971 et 1977, au titre de ses fonctions, à diverses délibérations du conseil municipal préparatoires à la procédure d'expropriation⁽⁵⁸⁾.

Dans cette affaire, le commissaire enquêteur ne pouvait évidemment plus être considéré comme « *appartenant à l'administration expropriante* » puisqu'il avait cessé d'exercer ses fonctions trois mois auparavant. Mais son implication dans le processus antérieur de décision le fait tomber, contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal administratif de Marseille, sous le coup de la seconde catégorie

(53) CE, 16 octobre 1974, Association pour l'étude et la défense des quartiers à rénover de Draguignan et autres, *Dr. adm.* 1974, n° 373.

(54) CE, 1^{er} décembre 1982, Ville de Lambersart et autres, préc.

(55) CAA Douai, 3 mars 2005, Lille-Métropole, Communauté urbaine de Lille, n° 03DA00811, *RJE* 1/2006, p. 80, obs. J.-C. Hélin.

(56) *D.* 1986, IR, p. 412, obs. sous CE, 13 décembre 1985, Association de défense des expropriés du projet concernant la suppression du passage à niveau n° 416 à Orange et autres.

(57) CE, 24 février 1984, M^{me} Deniel, n° 26702.

(58) CE, 13 décembre 1985, Association de défense des expropriés du projet concernant la suppression du passage à niveau n° 416 à Orange et autres, *D.* 1986, IR, p. 412, obs. P. Bon ; *RFD Adm.* 1986, p. 611, note B. Pacteau.

d'incompatibilités, relative à l'existence d'un intérêt à l'opération. Encore faut-il que cette implication soit effective, ce que le juge vérifie au cas par cas, en tenant compte d'un certain nombre d'éléments de fait. En l'espèce, la proximité temporelle de la cessation de fonctions qui avaient réellement impliqué cet ancien conseiller municipal avec sa désignation en qualité de commissaire enquêteur semble avoir joué un rôle déterminant.

Pour un élu, le caractère direct de cet intérêt peut résulter de l'une ou l'autre des trois catégories d'hypothèses actuellement retenues par une jurisprudence assez rigoureuse :

- *Une intervention antérieure ou postérieure dans le processus de décision.* C'est le cas lorsqu'un élu est, à la suite d'une enquête, appelé à donner un avis ou à exercer une influence sur le vote d'un organisme qui sera ultérieurement consulté (un maire à l'égard de son conseil municipal, par exemple). Dans une décision de section, du 14 mars 1964, le Conseil d'État s'est montré à cet égard particulièrement explicite : « *Considérant que la procédure ainsi instituée [en l'espèce, au titre de la législation sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres], qui prévoit, au moins en certains cas, l'intervention du conseil municipal, expressément habilité à se prononcer sur la suite qu'il estime devoir être donnée à la demande, fait nécessairement obstacle à ce que le maire qui, en sa qualité de président dudit conseil, peut exercer une influence déterminante dans le vote de cette assemblée, soit en outre investi des fonctions de commissaire enquêteur chargé comme tel de diriger l'enquête de commodo et incommodo dont les résultats constituent notamment l'un des éléments d'appréciation soumis au conseil municipal.* »⁽⁵⁹⁾

Le tribunal administratif de Besançon n'a pas hésité également à annuler la déclaration d'utilité publique d'une voie de contournement de l'agglomération bisontine pour une incompatibilité frappant le président de la commission d'enquête. Après avoir relevé que la ville de Besançon, bien que n'ayant pas la qualité de maître d'ouvrage, « *doit être regardée comme ayant un intérêt direct à l'opération dans la mesure où la voie dont s'agit constitue un élément du projet de contournement ouest de l'agglomération bisontine* », le tribunal constate « *qu'il ressort de l'instruction, d'une part, que le président de la commission d'enquête avait exercé les fonctions d'adjoint délégué à la circulation, la voirie et les transports de Besançon de mars 1983 à octobre 1985 et, d'autre part, qu'il s'est, en sa qualité de membre du conseil municipal de cette ville, prononcé publiquement en faveur du projet de la voie des Mercureaux lors de la séance du 25 janvier 1988 dudit conseil à l'issue de laquelle il fut procédé à un vote nominal au sujet du projet en cause ; que compte tenu de ces circonstances, ignorées du tribunal lors de l'intervention de la décision [du 4 mai 1988 procédant à sa désignation] le président de la commission d'enquête n'était pas au nombre des personnes susceptibles d'être désignées* »⁽⁶⁰⁾.

Une décision rendue en 1996 par le Conseil d'État semble même faire de la simple appartenance à la collectivité une présomption d'absence d'indépendance. Un conseiller général du Doubs ayant été désigné par le président du tribunal administratif de Besançon en qualité de commissaire enquêteur pour un projet d'aménagement de routes départementales, le Conseil d'État estime « *qu'en tant que membre de l'organe délibérant de la collectivité expropriante, il devait être réputé intéressé à l'opération* »⁽⁶¹⁾.

S'agissant d'une enquête relative au déclassement d'un chemin rural en vue de son aliénation, pour laquelle le maire avait confié la conduite à un conseiller municipal, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand estime de son côté « *qu'une telle désignation doit être regardée comme contraire*

(59) CE, Sect. 13 mars 1964, Riedacker, *Rec.*, p. 180.

(60) TA Besançon, 28 septembre 1989, Association pour la défense de l'environnement du site de Beure, Fédération de protection de la nature et de l'environnement du Doubs c/ Ministre de l'Équipement, n° 890126.

(61) CE, 15 janvier 1996, M. Dufay, *AJDA* 1996, p. 465, obs. R. Hostiou ; *RDI* 1996, n° 2, p. 45, chron. Cl. Morel et Denis Linton.

à l'exigence d'impartialité du commissaire enquêteur »⁽⁶²⁾. Dans cette affaire, c'est évidemment moins l'impartialité du commissaire enquêteur qui est ici en cause que son indépendance.

La seule décision dans laquelle l'existence d'un intérêt à l'opération n'a pas été retenue concerne le cas de deux conseillers généraux et d'un adjoint au maire, membres d'une commission d'enquête, qui avaient eu à donner leur avis sur une opération d'irrigation confiée à une société concessionnaire dont le département et la ville étaient actionnaires⁽⁶³⁾. On peut penser qu'effectivement, dans ce cas, la dimension fonctionnelle de l'intérêt était trop distendue, en tout cas pas assez directe, pour être censurée. Cette relative sévérité du Conseil d'État à l'égard des élus s'explique sans doute par le fait qu'il s'agit de personnes participant à l'exercice du pouvoir juridique de décision.

On observera enfin que cette jurisprudence ne concerne pas seulement les élus locaux mais tous les élus d'une façon générale, y compris ceux des organismes consulaires, dès lors que leur implication dans le processus de décision est directe et effective. A ainsi été regardé comme ayant un intérêt à l'opération un commissaire enquêteur qui avait participé, en qualité de représentant de la Chambre des métiers⁽⁶⁴⁾ aux travaux du groupe de travail chargé d'étudier les modifications d'un POS.

- *L'appartenance à une structure de regroupement communal chargée de la réalisation d'une opération*, même si celle-ci ne se déroule pas sur le territoire de la commune dont le commissaire enquêteur est l'élu. Le Conseil d'État a ainsi estimé que le fait, pour le commissaire enquêteur chargé de l'enquête relative au plan d'aménagement de zone d'une ZAC dont la réalisation était confiée à un syndicat à vocation multiple, d'être adjoint au maire d'une commune et secrétaire du maire d'une autre commune, toutes deux membres de ce syndicat, est de nature à le faire regarder comme ayant intérêt à l'opération⁽⁶⁵⁾.

- *Le fait d'être élu d'une des communes situées dans le périmètre d'un document général d'aménagement* au sein duquel va se réaliser l'opération contestée. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'État dans l'affaire M^{me} veuve de Ségur Lamoignon et Barrachin⁽⁶⁶⁾, contrairement à la solution retenue par le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne. Il considère en effet qu'en cas de déclaration d'utilité publique demandée par une commune en vue de la réalisation d'une base de loisirs et de vacances prévue au projet d'aménagement rural qui la concerne avec d'autres communes voisines, doit être regardé comme ayant intérêt à l'opération le commissaire enquêteur qui est maire de l'une des communes situées dans le périmètre concerné par le projet de plan. Pour un schéma directeur d'assainissement, la cour administrative d'appel de Marseille, infirmant le jugement du tribunal administratif de Nice, sanctionne le fait que le commissaire enquêteur et le maire de la commune concernée étaient tous deux des élus de la même communauté de communes et s'étaient portés candidats d'un parti politique lors des élections régionales, au motif que ces liens « *étaient incompatibles avec les conditions d'indépendance et d'impartialité qui doivent présider à la mission incombant au commissaire enquêteur* »⁽⁶⁷⁾. En revanche, la présence au sein d'une commission d'enquête « *de l'adjoint au maire de Chorgues, commune située à l'est de Gap, à quelque distance de l'emplacement du futur échangeur intéressant un tronçon différent de celui soumis à l'enquête publique, n'est pas [...] de nature à entacher d'irrégularité la composition de ladite commission* »⁽⁶⁸⁾.

(62) TA Clermont-Ferrand, 16 mars 1999, M. Jean-Louis Gaby, n° 96423.

(63) CE, 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance et sieur Blanc, *CJEG* 1970, p. 154, concl. Martine Morisot, note P. Magnier.

(64) CE, 7 mars 1986, Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c/M. Fourel, *Dr. adm.* 1986, n° 314, *Rec. T.*, p. 754.

(65) CE, 22 juin 1984, Association « La sauvegarde de Choisy-au-Bac », *Dr. adm.* 1984, n° 373.

(66) CE, 23 mai 1980, *Rec. T.*, p. 759 ; *D.* 1980, IR, p. 539, obs. P. Bon.

(67) CAA Marseille, 4 juin 2010, Association Défendre la qualité de la vie à Plan-d'Aups-Sainte Baume, n° 07MA03296.

(68) CE, 31 juillet 1996, Association Société Alpine de protection de la nature, *RDP* 1996, p. 1214.

Il a eu par la suite l'occasion de préciser la portée de cette jurisprudence dans une hypothèse où avait été désigné en qualité de commissaire enquêteur, pour l'élaboration d'un POS, le maire adjoint d'une commune limitrophe. La question posée était la suivante : le fait que l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme prescrive la notification de la délibération aux maires des communes limitrophes de celle qui engage une telle procédure suffit-il à conférer au commissaire enquêteur, qui a la qualité de maire adjoint d'une telle commune, un intérêt « fonctionnel » à l'opération projetée ? Après avoir rappelé que cette disposition du code de l'urbanisme « a seulement pour objet de permettre de faire savoir aux maires s'ils veulent être consultés sur le projet lorsqu'il aura été arrêté, mais n'a pas pour effet de les associer directement à son élaboration », il précise qu'il suit de là qu'une commune n'ayant pas émis un tel souhait, « les fonctions de maire adjoint de cette commune exercées par le commissaire enquêteur désigné pour conduire l'enquête sur le territoire d'une commune limitrophe ne permettent pas de regarder ce dernier comme intéressé à l'opération en raison de ses fonctions »⁽⁶⁹⁾.

D'une façon générale, la jurisprudence se montre assez sévère quand il s'agit d'élus qui se trouvent dans l'une ou l'autre des hypothèses précitées. Cette méfiance s'est également exprimée lors des travaux de la commission Schilte qui a même suggéré de faire de la fonction d'élu local un motif général d'incompatibilité.

b. Le cas des professionnels du secteur privé

S'agissant des professionnels du secteur privé, la dimension fonctionnelle de l'intérêt à une opération se confond très largement avec l'intérêt professionnel, dans sa dimension matérielle ou pécuniaire.

Encore faut-il que celle-ci soit suffisamment directe et suffisamment importante pour que la désignation du commissaire enquêteur puisse être considérée comme irrégulière. Ni la qualité professionnelle d'un commissaire enquêteur, ni l'existence d'une simple relation professionnelle avec l'autorité expropriante ou avec le bénéficiaire de l'opération ne sont suffisantes pour constituer, en elles-mêmes, cet intérêt.

Cette attitude était déjà perceptible dans une jurisprudence du Conseil d'État antérieure à la formulation explicite de l'absence d'intérêt à l'opération. Dans une affaire Sieur Deverne Canhac et autres, jugée en 1940, il affirme que « la nomination comme commissaire enquêteur d'un agent d'assurances par l'intermédiaire duquel le sieur Laganne [bénéficiaire de l'autorisation d'installation d'un dépôt de liquides inflammables] aurait souscrit une police comportant d'ailleurs une prime minimale, ne constitue pas une irrégularité substantielle de nature à vicier la procédure »⁽⁷⁰⁾.

Trente ans plus tard, dans une rédaction différente, c'est la même position qu'adoptera le Conseil d'État dans la décision Ministre de l'Intérieur contre consorts Péquignot. Le préfet du Territoire de Belfort avait désigné, en qualité de commissaire enquêteur, un entrepreneur de peinture qui s'approvisionnait essentiellement auprès d'une entreprise de fabrication de peinture susceptible de construire une usine sur la zone industrielle projetée. Le tribunal administratif de Besançon avait estimé pour sa part cette désignation irrégulière. Le Conseil d'État va infirmer le jugement, considérant que cette situation « n'est pas, à elle seule, de nature à le faire regarder comme ayant un intérêt à l'opération, au sens des dispositions du décret du 6 juin 1959 »⁽⁷¹⁾.

La jurisprudence concerne – pour l'essentiel – l'exercice des professions d'architecte et de géomètre-expert. Ainsi, n'a pas intérêt à l'opération un architecte ayant participé à l'élaboration du

(69) CE, 12 octobre 1992, M^{me} Meulien, n° 112-455, D. 1992, IR, p. 259 ; JCP 1992, n° 3011, p. 328, obs. M.-C. Rouault ; Dr. adm. 1992, n° 554.

(70) CE, 26 janvier 1940, Rec., p. 31.

(71) CE, 11 février 1970, Rec. T., p. 1072 ; AJDA 1970, p. 362, obs. A. Homont.

plan d'urbanisme d'une commune qui prévoyait l'agrandissement du cimetière et qui avait été désigné par la suite en qualité de commissaire enquêteur à l'occasion de la déclaration d'utilité publique relative à la procédure d'agrandissement de ce cimetière⁽⁷²⁾. N'est pas davantage intéressé, au sens professionnel du terme, un particulier qui a été désigné pour une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de l'exécution de travaux d'aménagement d'un chemin rural, en raison de ce qu'il avait établi « *quelques années auparavant, à la demande du maire de la commune, un projet de chemin passant sur les terres du sieur Lavielle* »⁽⁷³⁾ ou encore un architecte qui, « *dans le passé* », a sans doute prêté son concours à la ville d'Amiens, mais qui a cessé toute collaboration avec ladite ville depuis cinq ans⁽⁷⁴⁾.

Les données chronologiques jouent évidemment un rôle important dans l'appréciation du caractère direct de l'intérêt personnel, ce que confirme un arrêt rendu en 1983, dans lequel le Conseil d'État souligne qu'il ne ressort pas du dossier que le commissaire enquêteur ait été, « *à l'époque de l'enquête* », pressenti pour exécuter, en sa qualité de géomètre-expert, des travaux sur le site de la centrale⁽⁷⁵⁾.

Les réticences du Conseil d'État à procéder à l'annulation d'une opération pour des raisons tenant à l'existence d'un intérêt « *professionnel* » s'expriment *a contrario* dans la minutie avec laquelle, dans une affaire où cet intérêt pouvait apparaître comme manifeste, le juge procède à une analyse minutieuse des faits et de leur déroulement chronologique. En l'espèce, il s'agissait d'une enquête relative à la création d'un lotissement industriel pour laquelle le commissaire enquêteur, désigné par le préfet le 30 janvier 1986, exerçait la profession de géomètre-expert. Le Conseil d'État souligne d'abord qu'au cours de l'année 1985, la société avait proposé aux requérants de procéder à l'acquisition de leurs terrains en vue de l'extension de son usine. Il relève ensuite que, par un courrier du 31 mai 1985, ce géomètre-expert les avait informés qu'il était chargé par la société en question de procéder à la délimitation de ces terrains (contigus à ceux de la société), en leur indiquant que les frais de cette délimitation seraient intégralement pris en charge par la société. Il en conclut que l'arrêté du préfet des Vosges, pris six mois après les faits était irrégulier, le commissaire enquêteur devant, « *dans ces conditions* », être regardé comme « *ayant eu un intérêt à l'opération* »⁽⁷⁶⁾.

On retrouve le même souci de justification dans une décision du tribunal administratif de Toulouse qui annule la déclaration d'utilité publique du projet d'aménagement d'un chemin départemental, au motif que le commissaire enquêteur désigné par le préfet avait, en sa qualité de géomètre-expert, « *prêté son concours, moyennant rémunération, à l'administration expropriante en dressant pour le compte de cette administration les divers documents d'arpentage et les plans parcellaires par lesquels ont été délimités le nouveau tracé de la voie et l'étendue des terrains à acquérir, documents qui ont en outre été incorporés au dossier de l'enquête à l'issue de laquelle ont été déclarées d'utilité publique l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de l'aménagement projeté et la cessibilité des propriétés concernées* »⁽⁷⁷⁾.

Cette recherche minutieuse des faits est moins destinée à restreindre la portée de la notion d'intérêt professionnel qu'à lui donner toute son ampleur. Dans une affaire jugée par le tribunal administratif de

(72) CE, 23 mars 1979, Conchon, *Dr. adm.* 1979, n° 16.

(73) CE, 23 juin 1978, Sieur Lavielle, *Dr. adm.* 1978, n° 234.

(74) CE, 18 mai 1977, Association des propriétaires et des locataires concernés par l'implantation de la ZAC Victorine Autier à Amiens, *Dr. adm.* 1977, n° 229 ; *RDP* 1978, p. 279.

(75) CE, 2 mars 1983, Comité régional de défense antinucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône et autres, *CJEG* 1983, p. 175.

(76) CE, 5 juin 1991, Consorts Martin, *JCP* 1991, IV, p. 333 ; *Gaz. Pal.* 28-29 août 1991, p. 25 ; *JCP G*, n° 39, p. 286, note Bernard Luisin ; *D.* 1992, som. comm. P. Bon, p. 379.

(77) TA Toulouse, 28 mars 1988, M. Elie Rauly, n° 86-1319.

Bordeaux, qui mettait en cause le plan d'occupation des sols de la ville d'Agen, la contestation portait sur la régularité de la désignation d'un architecte en qualité de commissaire enquêteur. L'intéressé était l'auteur, pour le compte d'une société d'HLM, d'un projet de construction de 44 logements dont le permis avait été demandé par cette société deux mois avant sa désignation, et la localisation de ces logements était incluse dans une zone affectée par le projet de modification du POS. Utilisant un raisonnement qui s'apparente à celui qui est utilisé en matière de vice de procédure, le tribunal estime que cette modification mise à l'enquête « *n'était pas insusceptible d'influer sur les conditions d'examen et de délivrance du permis de construire* »⁽⁷⁸⁾ et annule l'ensemble de la procédure. La décision du Conseil d'État, Ville de Narbonne, du 21 octobre 1992, semble aller dans le même sens. La Haute juridiction annule la délibération approuvant le plan d'occupation des sols de la commune au motif que l'architecte qui avait été désigné en qualité de commissaire enquêteur avait participé « *en sa qualité d'architecte, à l'élaboration des plans de la zone d'aménagement concerté [...] dont le périmètre est inclus dans celui du plan d'occupation des sols* »⁽⁷⁹⁾. Dans ces deux affaires, ce sont des documents d'urbanisme dont la validité est remise en cause, mais il est vrai que, dans le dernier cas, l'existence même de l'intérêt du commissaire enquêteur à l'opération ne prêtait guère à discussion.

c. Le cas des fonctionnaires

La dimension fonctionnelle de l'intérêt des fonctionnaires est un peu plus difficile à cerner. La rédaction des arrêts n'est pas toujours sans ambiguïté lorsqu'elle s'applique à des fonctionnaires en activité, en raison des interférences fréquentes avec les notions d'« *appartenance à l'administration expropriante* » et plus encore de « *participation à son contrôle* ».

Elle ne peut se réduire à la dimension professionnelle qui caractérise l'intérêt personnel des professionnels du secteur privé. Elle se rapprocherait plutôt de l'intérêt ès qualités, lié à la fonction exercée, qui caractérise l'intérêt personnel des élus, mais elle s'en différencie également en raison de la spécificité de la place occupée par les fonctionnaires dans le processus de décision. Elle n'exclut pas, bien entendu, l'existence éventuelle d'un intérêt personnel au sens strict, qui les concerne cette fois en tant que personne privée et non en raison de l'exercice de leurs fonctions⁽⁸⁰⁾.

À partir d'une jurisprudence dont la rédaction ne rend pas toujours l'interprétation très aisée, on peut cependant formuler plusieurs propositions.

1. *L'existence d'un intérêt personnel à une opération concerne de façon générale tous les fonctionnaires*, qu'ils relèvent de l'administration de l'État ou de celle des collectivités locales, qu'ils soient en activité ou à la retraite. Le champ d'application de l'incompatibilité est, en ce qui les concerne, plus large que celui qui résulte de l'exigence d'indépendance à l'égard de l'administration expropriante. Encore faut-il qu'il s'agisse bien de l'intérêt personnel d'un fonctionnaire en sa qualité de commissaire enquêteur.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que « *la circonstance que le fonctionnaire chargé de présenter le projet à la commission d'enquête soit devenu ultérieurement directeur de la société concessionnaire n'est pas, à elle seule, eu égard au rôle dudit fonctionnaire, de nature à entacher d'illégalité le décret de concession* »⁽⁸¹⁾. Si cette situation peut bien en effet révéler une possible collusion entre ce fonctionnaire et la société intéressée par la réalisation du projet qui fait l'objet de l'enquête, elle ne

(78) TA Bordeaux, 21 octobre 1986, Association de défense de l'environnement et du cadre de vie de la ville d'Agen c/ Maire d'Agen, *LPA* 23 décembre 1987, n° 153, *Cah. Jur. d'Aquitaine* 1987, I, p. 173.

(79) CE, 21 octobre 1992, Ville de Narbonne, *Dr. adm.* 1992, n° 500.

(80) CE, 31 mai 1990, M. et M^{me} Rebours, *LPA* 9 janvier 1991, n° 4, p. 7 et 10, note A. Holleaux.

(81) CE, 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance et sieur Blanc, *AJDA* 1970, p. 252.

peut servir de base à la contestation de la désignation du commissaire enquêteur sur le fondement de son intérêt personnel à la réalisation de l'opération.

2. *L'existence d'un intérêt personnel ne peut résulter de la seule qualité de fonctionnaire, voire du seul exercice de cette fonction, qu'elle soit effective ou antérieure à la désignation.* C'est ce que souligne expressément le Conseil d'État pour un fonctionnaire en activité :

« *Considérant que les fonctions exercées par l'intéressé dans une commune voisine n'étaient pas de nature, par elles-mêmes, à lui conférer un intérêt à l'opération* »⁽⁸²⁾ et, dans des termes très proches, pour un fonctionnaire à la retraite : « *Considérant que le sieur M. ne saurait être regardé comme ayant un intérêt personnel à l'opération projetée en raison de sa qualité d'ingénieur des travaux publics de l'État en retraite ayant exercé ses fonctions dans l'arrondissement ; qu'ainsi sa désignation comme commissaire enquêteur n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du décret du 6 juin 1959.* »⁽⁸³⁾ On peut relever également que dans la décision M. et M^{me} Rebours⁽⁸⁴⁾, il a jugé que le fait, pour un attaché de préfecture à la retraite, d'avoir exercé, avant son admission à la retraite, des fonctions de secrétaire en chef à la sous-préfecture dont relevait la commune expropriante, ne constituait pas un motif d'incompatibilité avec les fonctions de commissaire enquêteur⁽⁸⁵⁾.

3. *Seule une implication effective, intellectuelle et/ou matérielle, au processus de décision concernant l'opération projetée, dès lors qu'elle peut être considérée comme décisive, peut entraîner l'irrégularité de la désignation.* Il ne suffit donc pas qu'un fonctionnaire soit en activité dans le département, l'arrondissement, ou le canton dans lequel se déroule cette opération. Dans l'affaire Grassin, le commissaire du gouvernement A. Bernard explique que les requérants doivent démontrer que le commissaire enquêteur, fonctionnaire en activité des services de l'État, « *avait intérêt à ce que l'opération se réalise* », et, pour écarter cet argument, il relève que si l'intéressé était bien en service dans le canton, il n'était pas chargé du service technique de la commune et n'avait ni dressé les plans ni fait les estimations⁽⁸⁶⁾.

Cependant, même dans cette hypothèse, et alors qu'il peut y avoir un doute sérieux sur cette absence d'intérêt, le Conseil d'État hésite à censurer la désignation d'un fonctionnaire en activité. Les conclusions de Guy Braibant dans l'affaire Pouvillon révèlent ces réticences du juge. Suivant son commissaire du gouvernement, le Conseil d'État refuse de considérer que le commissaire enquêteur avait intérêt à l'opération, alors même qu'« *il est probable [qu'il] avait participé, au sein du service des Ponts et Chaussées, à l'élaboration du plan et qu'il avait pris position sur certains de ses aspects. Il est possible, d'autre part, qu'il ait eu quelque intérêt à l'opération dans la mesure où elle comportait des travaux de voirie à l'exécution desquels il serait associé. Et il pouvait être appelé à donner ses avis sur le plan entre l'enquête et l'approbation. Le plus grave – ajoutait M. Braibant – est sans doute qu'un fonctionnaire des Ponts et Chaussées en activité peut éprouver quelques difficultés à juger un travail qui est, dans une large mesure, l'œuvre de ses collègues* »⁽⁸⁷⁾. Dans cette

(82) CE, 2 novembre 1979, M. Fournier, préc.

(83) CE, 28 avril 1976, Préfet de l'Yonne c/ D^{lle} Blumowitz, *Rec.*, p. 219 – Dans le même sens : TA Montpellier, 8 novembre 1990, Époux Lapeyre, *CJEG* 1991, p. 124. Dans cette affaire, le tribunal ajoute une dimension temporelle qui n'est pas nécessaire sous l'empire de l'article R. 11-5, al. 2, et dont il n'est d'ailleurs pas évident qu'elle ait été déterminante : « *Considérant que la circonstance que le commissaire enquêteur ait appartenu, 25 ans avant que n'intervienne l'enquête incriminée, au personnel d'EDF en qualité d'ingénieur avant d'être admis à faire valoir ses droits à la retraite en 1960, n'est pas de nature, à elle seule, à le faire regarder comme ayant un intérêt personnel à l'opération.* »

(84) 31 mai 1990, préc.

(85) Voir, dans le même sens : CE, 11 février 1992, M. Choquette, M^{me} Gonzalès, n° 107-113, *LPA* 26 octobre 1992.

(86) CE, 26 octobre 1973, préc.

(87) CE, 20 mai 1966, *Rec.*, p. 359.

affaire que M. Braibant présentait lui-même comme un cas limite, le juge a préféré, par un glissement très caractéristique de son attitude en ce domaine, se placer sur le terrain de l'impartialité au cours de l'enquête et valider cette dernière au motif que le commissaire enquêteur n'avait pas manqué à cette obligation.

A été considérée comme irrégulière la désignation d'un commissaire enquêteur, ingénieur des travaux publics de l'État, qui, en sa qualité d'agent en fonction dans le département, assurait le service technique de l'administration expropriante et avait, à ce titre, « *dressé pour le compte de la commune les principaux documents relatifs au projet et notamment le cahier des charges, les plans, programmes et devis des travaux* »⁽⁸⁸⁾.

La place occupée par l'intéressé dans la hiérarchie est indifférente dès lors que l'implication est effective. Le tribunal administratif d'Orléans n'a pas hésité à déclarer irrégulière une procédure d'enquête diligentée par un assistant technique des Ponts-et-Chaussées qui, en qualité de chef de section de la direction départementale de l'équipement, participait au contrôle de la gestion de la voirie de la commune expropriante⁽⁸⁹⁾. La rédaction de l'arrêt du 17 novembre 1982, M. Delcroix et consorts Demessines-Lubrez⁽⁹⁰⁾, confirme bien que c'est seulement dans ce genre d'hypothèse qu'un commissaire enquêteur, fonctionnaire en activité, peut être considéré comme ayant intérêt à une opération donnée. Elle est d'autant plus intéressante que le Conseil d'État infirme sur ce point la solution du tribunal administratif de Lille. Il relève en effet que le commissaire enquêteur désigné par le préfet du Nord, « *en raison de sa qualité d'ingénieur des travaux publics de l'État en fonction à la direction départementale de l'équipement du Nord et précisément affecté à la subdivision dont dépend la commune de Saméon* », avait « *en particulier, la responsabilité de la gestion de la voirie de cette commune* ». Dès lors, l'intéressé « *tombe sous le coup de l'exclusion prévue à l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation* ». Dans ces trois hypothèses, il s'agit de situations « extrêmes », dans lesquelles on voit mal comment il aurait été possible de douter de l'intérêt à l'opération du commissaire enquêteur, tant il paraît manifeste.

Rien d'étonnant donc à ce que l'implication, antérieure cette fois, d'un fonctionnaire à la retraite dans le processus de décision, ne puisse guère offrir de prise à la censure du juge. Dans la plupart des cas, le Conseil d'État rejette l'argument au motif que la participation est ou trop indirecte ou trop lointaine, ou les deux à la fois. Il refuse ainsi de considérer comme irrégulière la désignation d'un commissaire enquêteur qui avait émis en 1956, « *en sa qualité de directeur départemental de la reconstruction et du logement, un avis favorable au projet d'aménagement de la commune* », mais qui avait été mis à la retraite en 1964 et « *alors surtout que ce projet ne se prononçait ni sur le principe ni sur le tracé de la future voie* »⁽⁹¹⁾; celle d'un fonctionnaire ayant « *assisté plusieurs années auparavant à une réunion de travail consacrée à la préparation du nouveau plan d'urbanisme* » et exerçant encore « *les fonctions de conseiller technique auprès de l'office départemental d'HLM* »⁽⁹²⁾. Il considère également que l'ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lille ne peut être considéré comme ayant intérêt à l'opération, « *du seul fait de sa participation, plus de six années auparavant, à l'élaboration du projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille, lequel retient dans ses options le principe de la création de la voie [contestée], alors que les études techniques relatives à cette voie ont été conduites par les services*

(88) CE, 8 janvier 1969, Sieur Saint-Laurent, *Rec.* p. 13.

(89) TA Orléans 16 mai 1970, Dame veuve Imbaut, *Rec.* p. 848.

(90) Préc., *CJEG* 1983, p. 169, note J.-Ph. Papin.

(91) CE, 9 mai 1975, Commune de Longvic, *RDJ* 1975, p. 1498, *AJDA* 1975, p. 526.

(92) CE, 17 mars 1972, Sieur Auchier, *Rec.*, p. 231.

de l'État et que l'avant-projet sommaire de réalisation de l'ouvrage a été élaboré postérieurement à la date de cessation de l'activité » de l'intéressé⁽⁹³⁾.

Cette jurisprudence n'exclut sans doute pas que la désignation d'un fonctionnaire à la retraite puisse être considérée comme irrégulière au titre de l'existence d'un intérêt à l'opération. Elle la rend seulement hautement improbable, dès lors qu'elle la subordonne à l'existence de deux conditions cumulatives : une implication effective et très directe dans le processus de décision lorsque l'intéressé était encore en activité et une désignation en qualité de commissaire enquêteur suffisamment proche de sa mise à la retraite pour que cette implication antérieure puisse être considérée comme lui conférant encore, en sa qualité d'ancien fonctionnaire, un intérêt à l'opération.

§3. Régime applicable aux enquêtes environnementales

Le régime des incompatibilités issu de la loi Engagement national pour l'environnement résulte de la combinaison des articles L. 123-5 et R. 123-4 du code de l'environnement. Le premier dispose que « ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur ou membre de la commission d'enquête les personnes intéressées au projet 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'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à l'enquête » et ajoute que ces dispositions « peuvent être étendues, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à des personnes qui ont exercé ces fonctions ».

C'est ce que fait l'article R. 123-4 qui introduit trois précisions. La première, que cette incompatibilité concerne également – ce qui va de soi, compte tenu de leur rôle – la désignation des suppléants. La seconde reconduit le délai d'incompatibilité de 5 ans qui avait été introduit par le décret du 23 avril 1985. La troisième rappelle, comme le faisait le droit antérieur, que ce délai est applicable aux activités exercées au sein d'associations ou organismes « directement concernés » par cette opération. Le législateur a donc largement confirmé le régime antérieur des incompatibilités.

L'innovation majeure du dispositif résulte non de la loi mais de l'introduction par le décret du 29 décembre 2011 d'un mécanisme aussi simple que particulièrement efficace de prévention des conflits d'intérêt, qui consiste à imposer à chaque commissaire enquêteur, préalablement à sa désignation, l'obligation de signer une déclaration sur l'honneur d'absence d'intérêt à l'opération.

I. Un régime inscrit dans la continuité

Sur deux points importants, le régime des incompatibilités ne fait que reprendre l'essentiel de l'apport de la loi Bouchardeau et du décret de 1985 qui continue de différencier ce régime de celui des incompatibilités applicables aux enquêtes relevant du code de l'expropriation.

A. Le recentrage sur la seule notion d'intérêt à l'opération

En abandonnant la référence à la notion d'appartenance à l'administration expropriante et/ou de participation à son contrôle en tant que condition autonome d'incompatibilité, le décret de 1985 mettait déjà fin, pour les enquêtes entrant dans son champ d'application, au caractère dual des incompatibilités issu de la rédaction du décret de 1959 relatif à l'expropriation. Il n'exclut pas totalement ces deux notions, il en fait seulement un indice de l'existence de cet intérêt. De ce point de vue, cette rédaction est incontestablement plus satisfaisante que celle de l'article R. 11-5, alinéa 2, toujours en vigueur, du code de l'expropriation. Elle tient incontestablement compte des problèmes posés par la dualité des

(93) CE, 1^{er} décembre 1982, Ville de Lambersart et autres, préc.

incompatibilités (notamment de la difficulté à distinguer la participation au contrôle, voire à la gestion, de la notion d'intérêt à l'opération), des réticences du juge à la mettre en œuvre et de sa préférence marquée à l'égard de ce qui lui apparaissait déjà comme une référence globalisante, celle d'intérêt à l'égard de l'opération en cause.

Le dispositif distingue également, ce que ne fait pas l'article R. 11-5, alinéa 2, la dimension « personnelle » et la dimension « fonctionnelle » de cet intérêt. Cette distinction n'était pas inconnue de la jurisprudence, elle est simplement infléchie, simplifiée et donc clarifiée : il s'agit d'une invitation à mieux dissocier l'intérêt à une opération du commissaire enquêteur en tant qu'individu (il est dit alors « personnel ») et son intérêt en tant que professionnel du secteur privé ou du secteur public (il est dit alors « fonctionnel »).

B. Le maintien du délai d'incompatibilité de cinq ans

L'article 9, alinéa 2 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 qui introduisait ce délai de cinq ans était incontestablement l'innovation la plus importante d'un dispositif textuel qui se caractérisait plutôt par son alignement sur le droit jurisprudentiel. Il est maintenu par l'article R. 123-4 nouveau du code de l'environnement. Initialement propre au régime des enquêtes relevant de la loi Bouchardeau, ce délai a été également introduit par l'article 5 du décret n° 2002-1341 du 5 novembre 2002 aux enquêtes relevant du code de l'expropriation.

En 1985, ce délai n'était nouveau que par sa quantification et l'automaticité de ses effets. Les données chronologiques relatives à l'exercice de fonctions antérieures étaient en effet déjà prises en considération par le juge à l'occasion de l'exercice de son contrôle. Mais elles ne l'étaient que comme un indice de l'existence ou non d'un intérêt à l'opération et le juge disposait dans cette appréciation d'une très grande liberté. En instituant un délai d'incompatibilité de cinq ans, le décret avait instauré une véritable présomption réglementaire et irréfragable de dépendance dont le juge n'a plus, sous réserve de la détermination du point de départ de ce délai, qu'à tirer les conséquences contentieuses.

On peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit l'autorité réglementaire à préférer le seuil des cinq ans plutôt que celui des trois ans ou des six ans. Il est trop facile et surtout sans pertinence de chercher à mettre en cause le principe même d'une réglementation fixant un seuil – quelle qu'en soit la nature – à partir de sa détermination matérielle et nécessairement artificielle, sur ses marges. On peut aussi s'interroger sur la signification du postulat sous-jacent à une règle qui concerne la relation entre la suspicion, le temps et le droit. Mais il est parfaitement clair que, par cette disposition, l'autorité réglementaire a entendu renforcer la crédibilité des enquêtes publiques, en évitant que pèse sur les commissaires enquêteurs une suspicion généralisée au titre de la confusion des intérêts. Envisagée pendant quelque temps, la réduction de ce délai à trois ans ne semble plus à l'ordre du jour et n'a pas été reprise par le décret de 2011.

Cette disposition a une portée générale. Elle ne recouvre pas en effet la distinction entre l'activité et la retraite mais concerne l'exercice antérieur des fonctions. Elle s'applique donc par exemple à un fonctionnaire de l'équipement qui, après avoir exercé ses fonctions au service de l'État, viendrait à être détaché auprès d'une collectivité locale, dès lors qu'il aurait été intéressé à l'opération dans ce délai de cinq ans (*idem* pour un professionnel du secteur privé qui aurait, dans ce délai, changé de fonctions ou d'employeur).

S'agissant de l'extension de l'incompatibilité aux « associations concernées par cette opération », l'article R. 123-4 du code de l'environnement ne fait que tirer la conséquence de la possibilité, déjà ouverte par la loi Bouchardeau, de désigner en qualité de commissaires enquêteurs des représentants des milieux associatifs. On relèvera cependant que, dans la version antérieure, l'article R. 123-9 visait les associations « concernées par l'opération » alors que l'actuel article R. 123-4, issu du décret du 29 décembre 2011, renvoie à une activité au sein d'associations ou d'organismes « directement concernés par cette opération ». Ce que le droit prend en compte ce n'est donc pas tant la sensibilité

d'un commissaire enquêteur à l'égard d'une catégorie réelle ou supposée d'intérêts – ceux de l'administration ou ceux des défenseurs de l'environnement – mais l'intérêt personnel ou fonctionnel de chaque commissaire enquêteur à l'égard de l'opération qui fait l'objet de l'enquête.

Enfin, l'adverbe « *notamment* », appliqué à la liste des structures au sein desquelles ont été exercées les fonctions antérieures (collectivité, organisme ou service), ainsi que le type de responsabilité exercée par ces structures (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre ou contrôle) témoigne du caractère énumératif et non limitatif de ces listes et, malgré le caractère très large des situations envisagées, ouvre la porte à une interprétation extensive de ces incompatibilités fonctionnelles.

II. Une innovation majeure : obligation d'une déclaration sur l'honneur

A. L'ambiguïté du droit positif antérieur

Cette ambiguïté résultait du fait que le législateur avait confié au juge administratif la désignation du commissaire enquêteur, sans lui donner les moyens de s'assurer que ce dernier présentait bien les garanties d'indépendance exigées par le droit. Il faut en effet rappeler qu'en 2007 les tribunaux de moins de 5 chambres procédaient en moyenne à 400 désignations par an et que ceux de plus de 5 chambres procédaient en moyenne à 450/500 désignations. La situation n'était sans doute pas objectivement différente pour l'autorité administrative, notamment pour les préfets et les maires, lorsqu'ils étaient titulaires de ce pouvoir. Elle prenait simplement une dimension symbolique et pratique beaucoup plus importante pour le juge administratif. Il ne serait pas resté grand-chose de l'idée que le changement d'autorité de désignation avait pour objet le renforcement de cette indépendance, si l'indifférence, l'inadvertance ou, plus prosaïquement, la difficulté de procéder aux vérifications utiles, amenaient le juge à procéder, en qualité d'autorité administrative, à des désignations irrégulières et à devoir censurer par la suite les décisions prises à l'issue de cette désignation. Même exceptionnelle, une telle situation était de nature à affecter la crédibilité de la juridiction administrative et une annulation postérieure ne pouvait effacer que très imparfaitement et trop tardivement la mauvaise impression laissée par une désignation entachée d'une telle irrégularité.

La plupart des présidents de tribunaux administratifs veillaient donc, avec une attention particulière, et malgré la faiblesse des moyens dont ils disposaient⁽⁹⁴⁾, au respect de ces incompatibilités. Certains présidents ont cherché à l'époque à se prémunir de ce danger par le recours, sans fondement juridique, à la pratique d'une « *attestation sur l'honneur* ». Après qu'il a été sollicité et avant qu'il soit procédé à sa désignation, il était demandé à chaque commissaire enquêteur d'apposer sa signature, précédée de la mention manuscrite « *lu et approuvé* », sur une attestation qui reprenait intégralement la lettre du décret et dans laquelle l'intéressé déclarait, « *sur son honneur* », qu'« *il [n'était] pas intéressé à l'opération sus-indiquée ni à titre personnel, ni en raison des fonctions qu'il exerce ou a exercées depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, organisme ou service assurant la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération indiquée ou au sein d'une association concernée par cette opération* ».

Si elle n'était pas interdite par le droit, la portée juridique de cet engagement, qui ne reposait sur aucun texte, était évidemment douteuse. Le refus, au demeurant bien improbable, de le signer ne pouvait à lui seul justifier un refus de désignation. Par ailleurs, il ne pouvait avoir pour conséquence de décharger le président de l'obligation que le droit fait peser sur lui et sur lui seul, en sa qualité d'autorité de désignation, de procéder à la vérification de l'absence des incompatibilités énumérées

(94) Les travaux de la commission Schilte indiquaient qu'en moyenne deux agents, le plus souvent à temps partiel, avaient la charge de prendre contact avec les commissaires enquêteurs, de proposer leur désignation, de déterminer le montant de leur taxation (annexe 4 du rapport, p. 36).

par le décret. Il ne pourrait enfin être opposé au contentieux pour couvrir une irrégularité affectant la désignation d'un commissaire enquêteur.

La commission Schilte avait pris la mesure de cette difficulté, de la diversité des pratiques auxquelles elle donnait lieu, et recommandé de « *demandeur au commissaire enquêteur, au moment de sa désignation pour une enquête publique donnée, la signature d'une déclaration sur l'honneur de non-intérêt* » (proposition 18).

B. Le contenu et la sanction de l'obligation

Cette proposition est désormais intégrée à l'article R. 123-4, alinéa 2, du code de l'environnement qui dispose qu'« *avant sa désignation, chaque commissaire enquêteur, membre d'une commission d'enquête ou suppléant indique au président du tribunal administratif les activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles avec les fonctions de commissaire enquêteur en application de l'article L. 123-5, et signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas d'intérêt personnel au projet, plan ou programme. Le manquement à cette obligation constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur* ».

Il s'agit donc :

- *d'une obligation préalable à la désignation du commissaire enquêteur et qui conditionne cette dernière.*

Aucune désignation ne peut intervenir sans cette déclaration préalable. Dans sa lecture littérale, celle-ci semble imposer une double démarche.

La première, qui repose sur le commissaire enquêteur, lui impose d'informer le président du tribunal « *des activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles avec sa fonction de commissaire enquêteur* » au regard de l'objet de l'enquête pour laquelle il est sollicité. Si elle impose au commissaire enquêteur une obligation d'information, elle semble laisser au président de la juridiction le pouvoir d'apprécier, au cas par cas, si ces activités antérieures sont bien de nature à créer une situation de conflit d'intérêt.

La seconde, qui ne fait pas interférer le président de la juridiction, repose sur le seul commissaire enquêteur et consiste à signer une déclaration sur l'honneur d'absence d'intérêt. Prise à la lettre, cette procédure en deux temps est évidemment inutilement lourde et dans la pratique, les présidents de juridiction se bornent à sa dimension déclarative qui en respecte la dimension utile.

Cette déclaration est censée porter sur l'absence « *d'intérêt personnel au projet plan ou programme* ».

La rédaction n'est évidemment pas très heureuse dans la mesure où elle concerne en réalité, au regard de la jurisprudence antérieure, non seulement le caractère « *personnel* » mais aussi « *fonctionnel* » de l'intérêt du commissaire enquêteur à un projet, plan ou programme. C'est la raison pour laquelle, dans la pratique, la déclaration sur l'honneur porte à la fois sur le fait que les activités antérieures ne sont pas incompatibles avec la conduite de l'enquête et sur l'absence d'intérêt personnel à l'opération ;

- *d'une obligation dont le manquement « constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude ».*

Cette radiation peut donc être prononcée à tout moment, sans attendre notamment que la décision prise à l'issue de l'enquête fasse l'objet d'un contentieux ou d'une annulation pour cette raison. Mais elle ne peut être prise que par la commission chargée de la liste d'aptitude, en respectant les règles procédurales qui s'imposent dans cette hypothèse, notamment l'information préalable des griefs et le respect de la procédure contradictoire, qui seules permettent de s'assurer que le conflit d'intérêt est avéré. Dans ce cas, elle est évidemment de droit.

Cette mesure très simple est particulièrement bienvenue et devrait être étendue aux enquêtes relevant du code de l'expropriation. Pour les présidents de juridiction, sa première et sans doute principale vertu, c'est de mettre un terme à l'hypocrisie qui consistait à postuler qu'ils avaient, avec les maigres services affectés aux enquêtes, les moyens de procéder à cette vérification préalable. Elle met donc fin à la situation très inconfortable dans laquelle ils se trouvaient à l'occasion de chaque désignation.

Elle a également l'avantage de rappeler systématiquement aux commissaires enquêteurs sollicités l'existence de cette exigence, de déplacer sur eux la responsabilité de cet engagement en lui conférant, par sa dimension « *sur l'honneur* », une incontestable solennité. Elle devrait également s'avérer d'une très grande efficacité en raison du caractère radical de la sanction prévue en cas de manquement. On imagine mal en effet qu'en cas de simple doute sur la réalité de l'existence d'un intérêt, un commissaire enquêteur prenne la responsabilité d'accepter de conduire une enquête. Par son caractère préventif, elle devrait donc contribuer à tarir le contentieux sur cette question.

Section 2

L'impartialité dans la conduite de l'enquête

Dans la première édition de cet ouvrage, nous avons écrit que « *l'impartialité du commissaire enquêteur est, à bien des égards, "l'Arlésienne" du droit des enquêtes publiques. On en parle beaucoup et on ne la voit jamais, au point qu'un observateur attentif du contentieux peut se demander s'il y a jamais eu un commissaire enquêteur partial. Le contraste est en effet saisissant entre l'importance symbolique de cette référence, la fréquence avec laquelle les manquements à cette obligation sont invoqués, et son ineffectivité totale, avérée, en tant que moyen d'annulation* ».

Cette affirmation est encore largement exacte tant sont rares les hypothèses où le juge administratif a l'occasion de prononcer une annulation sur ce fondement, ce qui s'explique à la fois par les caractères généraux de la notion, par des considérations de politique jurisprudentielle et, plus concrètement, par les incontestables progrès réalisés depuis la loi Bouchardeau en matière de formation et d'information des commissaires enquêteurs sur les questions de déontologie.

Pour autant, si elle n'apparaît généralement que comme un élément complémentaire à d'autres moyens, quelques décisions récentes semblent montrer que le juge administratif hésite de moins en moins à y faire référence et à la retenir.

§1. Caractères généraux de la notion

À la différence de la notion de dépendance, il s'agit d'une notion dont le contenu est exclusivement jurisprudentiel. En effet, ni le décret de 1936, ni celui de 1959, ni la loi Bouchardeau ni la loi Engagement national pour l'environnement ne la définissent. Elle était rappelée par certaines des circulaires qui jalonnent les évolutions du droit des enquêtes publiques. Celle du Premier ministre du 14 mai 1976 insistait par exemple sur l'importance du choix du commissaire enquêteur et sur le fait « *que la personne désignée soit en mesure d'accomplir sa mission avec dynamisme, impartialité et compétence* ». Il y est actuellement fait référence de façon incidente dans l'article R. 123-41 du code de l'environnement, qui précise qu'à l'occasion des recrutements, la commission chargée de l'inscription sur la liste d'aptitude doit veiller à faire son choix parmi les personnes qui « *témoignent de la capacité d'accomplir leur mission avec objectivité, impartialité et diligence* ». Approuvé en 2008, le code d'éthique et de déontologie des membres de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs s'y réfère également à deux reprises au titre des exigences de comportement qui s'imposent à tout commissaire enquêteur⁽⁹⁵⁾, mais sans la définir, et sans que cette référence ait une quelconque portée juridique. Fondamentalement, l'impartialité constitue un des aspects, appliqué à l'enquête

(95) « *Le commissaire enquêteur remplit son rôle avec [...] dignité et impartialité* » (pt. 1), et il « *agit de façon neutre et impartiale* » (pt. 3).

publique, du principe général d'impartialité de la procédure administrative non contentieuse dégagé par le juge administratif.

La notion d'impartialité est, pour cette raison, assez indifférente à l'évolution des textes. Elle a le même contenu – ce qui la différencie de la notion d'indépendance – pour toutes les enquêtes publiques dans la diversité de leurs régimes dès lors qu'elles impliquent la désignation d'un commissaire enquêteur. Elle concerne exclusivement le comportement de ce dernier au cours de l'enquête, ce que la jurisprudence administrative traduit par la référence à l'une des formules suivantes : « *dans la conduite de l'enquête* » ou « *dans l'accomplissement de sa mission* ».

On le voit très bien dans l'affaire Coulomb, qui concernait une décision de classement de site. En cette matière, et avant la loi Engagement national pour l'environnement, l'enquête publique obéissait à un régime particulier, qui imposait au préfet de désigner pour conduire cette enquête « *un chef de service* », donc un fonctionnaire en activité. L'intéressé n'était donc pas dans une situation d'indépendance au sens des règles générales relatives aux enquêtes publiques. Pour autant, et dès lors que l'intéressé voit son rôle limité à l'organisation de l'enquête et au rassemblement des observations, sans avoir à formuler un avis personnel sur ce classement, le Conseil d'État en déduit que « *l'attribution d'une telle compétence au responsable d'un service administratif ne saurait être considérée en elle-même comme contraire au principe d'impartialité* »⁽⁹⁶⁾.

Pour certaines procédures particulières, elle peut cependant servir de substitut à l'absence de dispositions textuelles relatives à la dépendance. C'est sans doute en ce sens qu'il faut interpréter le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand rendu à l'occasion d'une procédure de déclassement préalable à l'aliénation d'un chemin rural dont l'enquête publique avait été confiée par le maire de la commune à un conseiller municipal. Alors qu'il s'agit clairement d'une question d'incompatibilité et non de comportement au cours de l'enquête, mais qu'il n'existe pas pour cette procédure de disposition textuelle relative à l'indépendance, le tribunal considère qu'« *une telle désignation doit être regardée comme contrevenant à l'exigence d'impartialité du commissaire enquêteur* »⁽⁹⁷⁾.

Mais si elle est autonome, elle est aussi liée avec, et complémentaire de la notion d'indépendance, notamment en ce que cette dernière inclut la notion d'intérêt à l'opération. Il est difficile de prétendre être impartial lorsque l'on a intérêt à la réalisation d'une opération. Dans chaque cas – quand bien entendu il est sollicité de le faire –, le juge administratif va donc vérifier, au titre du droit textuel, le respect des règles relatives à l'indépendance du commissaire enquêteur lors de sa désignation, et au titre du principe général d'impartialité de la procédure non contentieuse, son impartialité au cours de la procédure.

La partialité, pas plus que la dépendance, ne se présume pas (si l'on veut bien écarter la présomption réglementaire de dépendance qui résulte de la règle des cinq ans), mais faute d'encadrement textuel, la preuve de la partialité est plus délicate à administrer que celle de la dépendance.

C'est sans doute pour cette raison que le juge procède généralement en premier lieu à l'appréciation de l'indépendance du commissaire enquêteur et, notamment, de son absence d'intérêt à l'opération. C'est seulement en second lieu, et en cas de doute sur cette indépendance, qu'il procède à un examen plus minutieux du comportement du commissaire enquêteur au cours de l'enquête. Il est en effet plus facile de vérifier l'existence d'un intérêt à une opération que d'administrer la preuve d'un manquement à l'obligation d'impartialité.

(96) CE, 13 juillet 2007, M. Coulomb et autres, *AJDA* 8 octobre 2007, p. 1882, concl. Y. Aguila.

(97) TA Clermont-Ferrand, 16 mars 1999, M. Jean-Louis Gaby, n° 96423, *RJE* 1/2000, p. 127, obs. J.-C. Hélin.

La fonction de cette notion s'en trouve sensiblement infléchie. Elle apparaît dès lors, au contentieux, moins comme une condition autonome de l'appréciation de la régularité de l'enquête publique appliquée au commissaire enquêteur que comme une condition complémentaire dont l'examen sert à infirmer ou à confirmer les doutes que le juge peut avoir quant à l'indépendance du commissaire enquêteur. Mais cette fonction seconde ne saurait faire oublier que c'est la préoccupation d'impartialité qui imprègne l'ensemble des règles relatives à cette indépendance et qu'elle fonde l'existence même des incompatibilités.

§2. Solutions jurisprudentielles

Le juge administratif est très peu prolix sur les éléments susceptibles d'être retenus et se borne le plus souvent à l'affirmation « *qu'il ne résulte pas des pièces du dossier* », ou « *qu'il n'est pas établi* » que le commissaire enquêteur ait manqué à l'impartialité requise dans l'accomplissement de sa mission. C'est la démarche suivie par le commissaire du gouvernement dans l'affaire Pouvillon pour écarter l'accusation de partialité⁽⁹⁸⁾ et c'est ce à quoi procède également le Conseil d'État, dans l'affaire Époux Bedin, en relevant que le commissaire enquêteur n'a pas manqué à son obligation d'impartialité « *lorsqu'il a émis son avis sur le projet soumis à l'enquête* »⁽⁹⁹⁾.

Même s'il n'exige pas du requérant qu'il fasse *stricto sensu* la preuve de la partialité du commissaire enquêteur, mais plus simplement de ce que ce dernier « *a manqué* » à un moment ou un autre à l'« *obligation d'impartialité* », l'établissement de ce manquement s'avère particulièrement délicat.

Des quelques décisions rendues en la matière on peut cependant retenir que ces manquements peuvent résulter soit des propos, soit des écrits du commissaire enquêteur, soit de pressions politiques auxquelles il aurait cédé.

– **S'agissant des propos**, il n'y a pas de jurisprudence explicite. On peut penser que ne doivent être pris en considération au titre de l'impartialité que ceux qui seraient tenus entre le moment de la désignation et la fin de l'enquête. Les propos tenus avant la désignation relèvent en effet des incompatibilités et devraient conduire, s'ils affectent l'indépendance du commissaire enquêteur, à l'écarter de la conduite de l'enquête. Encore faut-il qu'ils témoignent d'un réel parti pris sur le dossier. Dans une affaire jugée en 1998, le Conseil d'État a estimé que le fait « *qu'un membre de la commission d'enquête, dont la mission était notamment de rencontrer les personnes intéressées par le projet, se serait exprimé avant la conclusion de la procédure, ne suffit pas, à [lui seul], à établir que la procédure n'a pas respecté le principe d'impartialité qui s'impose, alors même qu'il n'est pas allégué que ladite personne avait un intérêt dans la réalisation de l'autoroute* »⁽¹⁰⁰⁾.

– **S'agissant des écrits**, on voit mal, sauf à manquer de façon particulièrement manifeste aux règles élémentaires de déontologie de la fonction, un commissaire enquêteur exprimer par écrit ses propres choix pendant la durée de l'enquête.

Le seul élément qui, en pratique, peut servir de support à la contestation de son impartialité résulte donc des termes de son rapport et de ses conclusions, ce que l'on retrouve parfois sous la formule

(98) Précité. « *Il résulte du dossier, notamment du rapport d'enquête, que le commissaire enquêteur a eu le souci de remplir correctement sa mission et qu'il a fait preuve d'indépendance. Il a dépouillé les quelques 1 500 protestations qui lui sont parvenues, il est resté à son bureau, pendant l'enquête, jusqu'à minuit passé afin de recevoir les personnes qui venaient s'informer ou présenter des observations. D'autre part, il n'a pas ménagé ses critiques à l'égard des auteurs du plan, en se plaignant notamment de l'insuffisance des études techniques et financières.* »

(99) CE, 2 février 1993, n° 33-648.

(100) CE, 16 novembre 1998, Association Sauvegarde Layon-Hyrome et autres, n° 183544 et 183550, *RJE* 1/2000, p. 130, obs. J.-C. Hélin.

selon laquelle l'analyse faite par le commissaire enquêteur « ne saurait être regardée comme de nature à porter atteinte à l'objectivité dudit rapport »⁽¹⁰¹⁾, ou encore « qu'il n'est pas établi que l'avis rendu [...] n'aurait pas été pris pour des motifs d'intérêt général »⁽¹⁰²⁾.

Encore faut-il soigneusement distinguer le constat des faits et l'analyse des observations, qui relèvent de sa mission, et l'expression d'une opinion *a priori* sur le projet.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que si le commissaire enquêteur « a relevé, dans les motifs de l'avis favorable qu'il a donné à l'adoption du projet, 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 »⁽¹⁰³⁾.

Dès lors qu'il procède à l'analyse des faits et des observations pour émettre son avis, un commissaire enquêteur est dans sa mission et ne peut utilement être taxé de partialité. Une pétition avait été envoyée par les habitants de la commune de Talmont pour protester contre un classement de site, des requérants estimant que le commissaire enquêteur n'avait pas suffisamment tenu compte des vœux de la population. Pour rejeter l'argument, le commissaire du gouvernement M. Gentot explique que « la lecture du procès-verbal d'enquête montre que le commissaire enquêteur a minutieusement examiné les critiques formulées par certains habitants [...] et a clairement précisé les raisons pour lesquelles il estimait ne pouvoir les retenir. La procédure d'enquête nous paraît donc régulière »⁽¹⁰⁴⁾.

Dans le même sens, le tribunal administratif de Rennes a estimé qu'un commissaire enquêteur peut, « sans entacher sa mission de partialité, répondre aux observations qui paraissent présenter un intérêt au regard de l'utilité publique et passer sous silence celles qui n'ont pour objet que l'intérêt ou la convenance personnelle des particuliers »⁽¹⁰⁵⁾. Il en va également ainsi même lorsqu'un commissaire enquêteur a tenu des propos sévères à l'égard d'une association, dès lors qu'il a analysé les observations de cette dernière et y a répondu « de façon complète et circonstanciée ; qu'ainsi pour regrettables que soient certains des propos tenus à l'égard de cette association, dans son rapport, par le commissaire enquêteur, ce dernier ne peut être regardé comme ayant manqué à son obligation d'impartialité »⁽¹⁰⁶⁾.

Il est donc rare de pouvoir mettre en évidence le comportement partial d'un commissaire enquêteur à partir des éléments de son rapport et de ses conclusions. Les quelques décisions ayant retenu un tel manquement concernent soit l'immixtion du politique dans la procédure, soit le fait que le commissaire enquêteur a délibérément sous-estimé le nombre et la qualité des observations hostiles à un projet. Mais il s'agit là de situations limites pour lesquelles un autre fondement aurait pu, ou a été effectivement retenu, ce qui témoigne de la volonté du juge de stigmatiser le comportement du commissaire enquêteur.

Dans une première affaire, il s'agissait d'un comportement politique. Le tribunal administratif de Strasbourg avait initialement prononcé l'annulation d'une autorisation d'exploiter un centre de traitement de déchets industriels spéciaux au motif de l'existence d'un intérêt personnel du président de la commission d'enquête à ce projet, intérêt qui n'était pas sérieusement contesté. En appel, la cour de Nancy, dans une décision fortement motivée, va préférer se situer sur le terrain de la partialité en

(101) CAA Nantes, 10 octobre 2006, Commune de Mazé, n° 05NT01868, *RJE* 1/2008, p. 110, obs. J.-C. Hélin.

(102) CAA Paris 26 janvier 2012, M. et M^{me} A., n° 10PA01677, *RJE* 1/2013, p. 141, obs. J.-C. Hélin.

(103) CE, 3 novembre 1976, Jean-Albert Rausch, *Dr. adm.* 1976, n° 370 ; *RDP* 1977, p. 891.

(104) CE, Sect. 8 juillet 1977, Dame Rié, Association pour la sauvegarde et le développement de Talmont et autres, *Rec.* p. 317, préc.

(105) TA Rennes, 22 novembre 1990, M. Cloarec André, n° 881912.

(106) CAA Nantes 14 novembre 2006, Commune de la Guérinière, n° 06NT01773, *RJE* 1/2008, p. 109, obs. J.-C. Hélin.

observant « *que la société [requérante] ne saurait utilement prétendre que le soutien du député-maire d'Amnéville au président de la commission d'enquête n'a été que postérieur aux opérations d'enquête, que ce député-maire n'avait aucun intérêt à la réalisation du projet et que ce soutien ne suffisait pas à établir l'absence d'impartialité du président de la commission d'enquête, alors même que les premiers juges ont précisé, d'une part, la proximité des dates auxquelles le rapport avait été remis au préfet et le soutien litigieux exprimé [...] d'autre part, le caractère public de la prise de position du maire en faveur du projet, après avoir indiqué que le rapport d'enquête n'examinait que de manière particulièrement succincte les nombreuses observations hostiles au projet, ce qui constitue un élément distinct des liens politiques unissant le maire et le président de la commission d'enquête dont l'exactitude matérielle n'est pas contestée par la société* »⁽¹⁰⁷⁾.

Dans deux autres hypothèses, qui concernaient un parc éolien, c'est le parti pris affiché du commissaire enquêteur en faveur de l'énergie éolienne que la juridiction administrative a entendu sanctionner. Alors que l'annulation pouvait être prononcée pour la seule insuffisance de motivation des conclusions du commissaire enquêteur, la cour administrative de Marseille a tenu à préciser « *qu'à supposer même que le déroulement de l'enquête ait été perturbé par divers intervenants, situation dont le commissaire enquêteur se devait de faire état, le rapport se borne à réitérer à plusieurs reprises la position de principe de son auteur sur la pertinence du recours aux éoliennes sans analyser le contexte local, qu'une telle attitude est incompatible avec l'obligation d'impartialité inhérente à la mission de commissaire enquêteur* »⁽¹⁰⁸⁾. C'est la même démarche qu'a adoptée le tribunal administratif de Rennes pour un parc éolien situé à 26 km environ de la baie du Mont-Saint-Michel, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, et à 7 km d'un château et de ses jardins inscrits au titre des monuments historiques. L'autorisation préfectorale était jugée illégale à la fois pour cette raison de légalité interne et parce que l'avis du commissaire enquêteur était insuffisamment motivé. Mais le tribunal entend également préciser que, « *compte tenu de la prépondérance ainsi ostensiblement donnée aux observations favorables au projet et des déclarations de principe appuyées favorables à la filière éolienne précédant le sens de son avis, le commissaire enquêteur doit être regardé comme ayant manqué, dans l'exercice de sa mission, au principe d'impartialité auquel il était tenu* »⁽¹⁰⁹⁾.

– **S'agissant des pressions politiques ou administratives**, elles sont évidemment censurées par le juge.

Encore faut-il qu'elles soient démontrées, ce qui ne résulte pas du seul fait que le rapport établi par une commission d'enquête « *portait un tampon de la sous-préfecture de Bergerac en date du 21 avril 1999, alors que ce rapport n'avait été signé par les membres de cette commission d'enquête que le 23 avril 1999* », cette circonstance « *ne suffisant pas à établir que ce rapport aurait été irrégulièrement modifié ou que les membres de la commission d'enquête auraient subi des pressions* »⁽¹¹⁰⁾.

Une décision rendue en 2009 par la cour administrative d'appel de Lyon retient cependant l'existence d'une pression administrative sans pour autant mettre en cause l'impartialité du commissaire enquêteur. Un commissaire enquêteur ayant rendu des conclusions favorables à un projet « *sous réserve de la production d'études complémentaires* », le préfet lui avait communiqué cette étude et par un même courrier, lui avait expressément demandé d'émettre un avis favorable au projet. La cour censure cette démarche en observant « *que si en l'absence d'avis clairement exprimé par le commissaire*

(107) CAA Nancy, 1^{er} mars 2004, Société Cedilor, n° 99NC00932, *RJE* 1/2005, p. 104, obs. J.-C. Hélin.

(108) CAA Marseille 28 juin 2007, SHF Energies France, n° 05MA01042, *RJE* 1/2008, p. 108, obs. J.-C. Hélin.

(109) TA Rennes, 28 août 2013, Association Environnement et Paysage en Haute Bretagne et Ille-et-Vilaine c/ Préfecture d'Ille-et-Vilaine, n° 1104354-1.

(110) CE, 27 février 2006, Société civile agricole de Grateloup, n° 266863, *RJE* 1/2007, p. 245, obs. J.-C. Hélin.

enquêteur, le préfet pouvait lui indiquer qu'il lui appartenait, au vu du dossier soumis à l'enquête, d'exprimer un avis dans un sens déterminé, il devait se borner à cette démarche ; qu'il ne pouvait, en revanche, comme il l'a fait dans sa lettre du 1^{er} décembre 2004, développer des arguments de nature à amener le commissaire enquêteur à conclure dans un sens favorable aux projets », mais préfère, en définitive, se placer sur le terrain de l'intangibilité du dossier⁽¹¹¹⁾.

Fréquemment invoquée par les requérants, l'absence d'impartialité des commissaires enquêteurs n'a donc guère de chances de prospérer devant le juge administratif si elle est invoquée seule. En revanche, le juge semble de moins en moins réticent à souligner ce manquement lorsque d'autres éléments de légalité, internes ou externes, sont de nature à justifier l'annulation de l'acte incriminé.

Le contrôle en amont des situations de dépendance et une meilleure formation des commissaires enquêteurs devraient conduire, autant que les difficultés de preuve, à conférer un caractère marginal à ce contentieux.

Le groupe de travail de la commission Schilte sur la désignation du commissaire enquêteur avait souligné de son côté la rareté de situations où s'entremêlent le plus souvent les questions relatives à l'indépendance et à l'impartialité : « *De nombreuses réponses font état de cas rares, où les commissaires enquêteurs manquent à leur devoir de réserve, n'apparaissent pas assez impartiaux [exemples du comportement d'un militant écologiste, du commissaire enquêteur qui avoue, par écrit, être un familier du maire, ou à l'inverse du président d'une commission remettant vertement en place un militant et dévoilant son point de vue avant la fin de l'enquête]. Deux cas, tout de même, de salariés de bureaux d'études invoquant, dans une démarche de nature publicitaire, leur qualité de commissaire enquêteur, et celui d'un président de communauté de communes n'ayant pas déclaré sa nouvelle situation, et qui accepte une mission dans la communauté de communes voisine pour un ensemble éolien, après rejet de son propre projet* »⁽¹¹²⁾.

Dans une vision préventive, la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs insiste beaucoup sur ce qu'elle appelle « *le devoir de réserve du commissaire enquêteur* », tel qu'il est exprimé dans le code d'éthique et de déontologie auquel souscrivent les commissaires enquêteurs membres de la CNCE, et qui concerne « *la manifestation publique de ses opinions politiques philosophiques ou religieuses [...], ce dont il a connaissance dans l'exercice de sa mission [...], la manifestation publique de son opinion concernant un projet controversé lié à l'environnement* »⁽¹¹³⁾.

(111) CAA Lyon, 6 octobre 2009, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, n° 07LY01577, *RJE* 1/2011, p. 156, obs. J.-C. Hélin ; Cf. *infra*, p. 231.

(112) Rapport de la commission Schilte précité, p. 36.

(113) Cf. *Le Nouveau guide de commissaire enquêteur*, éd. septembre 2012, p. 72.

Chapitre 10

Information dispensée au public

L'information dispensée sur le projet, plan ou programme soumis à enquête passe essentiellement – et de manière quasi exclusive – par le dossier mis à la disposition du public, celui-ci devant, à l'évidence, être accessible durant l'intégralité de l'enquête⁽¹⁾, et sa composition, déterminée par les textes régissant l'enquête dont s'agit, étant, en conséquence, fonction de l'objet de l'opération en question. Les deux exigences fondamentales en la matière portent, prioritairement, sur le caractère complet du dossier (section 1) et, dans une mesure moindre, sur son intangibilité (section 2). Un troisième et dernier point est celui qui concerne la communication du dossier (section 3).

Section 1

Caractère complet du dossier

Il s'agit là d'une exigence fondamentale et constamment rappelée. La procédure d'enquête ne peut avoir de sens que dans la mesure où l'information dispensée à travers le dossier est de nature à permettre aux intervenants quels qu'ils soient, administrés, personnes publiques, maîtres d'ouvrage, de se prononcer en connaissance de cause sur le projet, plan ou programme dont s'agit.

Ce principe, à vrai dire, ne mériterait pas de longs commentaires tant il semble relever de l'évidence, si le contentieux ne venait témoigner des problèmes qu'il est de nature à susciter, et ce pour des raisons faciles à comprendre, qui peuvent tenir parfois à des considérations de stricte intendance, compte tenu de la lourdeur des exigences textuelles et de la difficulté qu'il peut y avoir parfois à réunir en temps utile l'ensemble des pièces requises, mais qui dans certains cas, peuvent relever de considérations de caractère « stratégique », des motifs d'ordre très divers, technique, juridique, politique ou financier, pouvant inciter parfois les autorités publiques à s'opposer à la diffusion « prématurée » d'informations susceptibles de susciter des réactions négatives de la part du public. Entre les exigences posées en termes généraux par les textes et une analyse réaliste de ceux-ci, la jurisprudence administrative se révèle particulièrement complexe à analyser et se laisse difficilement réduire à des termes simples et définitifs.

Pour apprécier si le dossier est complet ou non, c'est par rapport à la date à laquelle s'est déroulée l'enquête publique qu'il convient de se situer, ce qui est parfaitement logique, et c'est ce que, s'agissant de l'étude d'impact, souligne très explicitement, en évoquant à ce propos l'objet même de cette étude, une décision récente du tribunal administratif de Grenoble :

« Eu égard à la finalité des dispositions imposant la réalisation d'une étude d'impact, dont la qualité conditionne la bonne information du public et de l'autorité administrative sur les conséquences du projet envisagé, l'insuffisance du contenu d'une étude d'impact imposée par le code de l'environnement est susceptible d'entacher d'illégalité les autorisations fondées pour partie sur le

(1) TA Strasbourg, 19 juin 1990, Association Lindenkuppel c/ Préfet du Rhin, *RJE* 1991, n° 2, p. 221.

résultat de cette étude ; le contenu de l'étude d'impact doit être apprécié à cet effet, à la date de l'enquête publique, la réalisation d'enquêtes complémentaires étant insusceptible de combler d'éventuelles insuffisances à ce stade. »⁽²⁾

De même, s'il apparaît que la note de présentation communiquée au titre des documents annexés à l'arrêté portant approbation du plan de prévention des risques naturels prévisibles porte une date postérieure à celle à laquelle s'est déroulée l'enquête et qu'elle ne peut par conséquent être regardée comme étant celle du dossier d'enquête, il en ressort que la consistance même des documents composant le dossier d'enquête ne peut être établie, ce qui entache d'irrégularité la procédure au terme de laquelle a été pris l'arrêté litigieux⁽³⁾. Et si l'article L. 123-14-II du code de l'environnement – issu de la loi 12 juillet 2010 – permet désormais d'organiser une enquête « *complémentaire* », il ressort du texte lui-même que celle-ci ne saurait avoir pour objet de pallier une insuffisance du dossier initialement soumis à l'attention du public, celle-ci ne pouvant être ouverte que lorsqu'il s'agit d'apporter au projet, plan ou programme des changements qui en modifient l'économie générale, et ce au vu des conclusions du commissaire enquêteur.

Le dossier soumis à l'enquête doit comprendre, ainsi que le précise le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 (article R. 123-8 du code de l'environnement), « *les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme* », ce qui signifie que la composition dudit dossier diffère en fonction de l'objet de l'enquête et des textes particuliers auxquels celle-ci est soumise, et ce qui implique que figurent l'ensemble des pièces exigées aux termes des textes dont s'agit⁽⁴⁾.

Cet article R. 123-8 – applicable toutefois aux seules enquêtes « *environnementales* » – énumère les différentes pièces qui doivent figurer au dossier, et qui constituent par conséquent le « *noyau dur* » dudit dossier, auquel devront s'ajouter au cas par cas et en fonction des dispositions textuelles régissant chacune des différentes enquêtes, les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme.

§1. Enquêtes « environnementales »

I. Composition minimale du dossier

Le dossier d'enquête, lorsque celle-ci relève du code de l'environnement, comprend « au moins » les pièces ci-dessous mentionnées :

1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale et, dans un cas comme dans l'autre, son résumé « *non technique* », ainsi que, le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement visée au I de l'article L. 122-1 ou au IV de l'article L. 122-4, ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 ou à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme.

2° En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de

(2) TA Grenoble, 12 février 2013, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de l'Isère, *Env.* juin 2013, n° 6, comm. 52, L. Le Corre ; *Juris Data* n° 2013-008256.

(3) CAA Bordeaux, 29 novembre 2011, SCI de la Grande baie, *AJDA* 2012, p. 455.

(4) Voir, s'agissant d'un plan de zonage d'assainissement communal (art. L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales) : CAA Douai, 25 octobre 2012, n° 11DA01754, Commune de Lamorlaye. S'agissant d'un plan local d'urbanisme (C. urb., art. L. 123-10), au sujet d'un défaut de mise à disposition du public des avis des collectivités ou organismes associés à l'élaboration du PLU : CAA Nancy, 22 novembre 2012, n° 11NC00701, M. Lucien.

l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan, ou programme soumis à l'enquête a été retenu.

3° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation.

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet, plan ou programme⁽⁵⁾.

5° Le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, ou de la concertation définie à l'article L. 121-16, ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Lorsqu'aucune concertation n'est prévue, le dossier le mentionne.

6° La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet, plan ou programme en application du I de l'article L. 214-3, des articles L. 341-10 et L. 411-2 (4°) du code de l'environnement.

II. Enquêtes installations classées

L'article L. 511-1 du code de l'environnement soumet au régime des installations classées les installations exploitées ou détenues par toute personne, physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage. Au regard de ces risques, la délivrance de l'autorisation est subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact ainsi que d'une étude de dangers, qui sont soumises à enquête publique. Aux termes de l'article L. 512-1 du même code, celle-ci doit préciser les risques auxquels – directement ou indirectement – l'installation peut exposer les divers intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident. D'où l'impérieuse nécessité que cette analyse des dangers soit exhaustive et qu'elle soit « *en relation* » avec l'importance des risques engendrés par l'installation en cause⁽⁶⁾.

Par ailleurs, l'article R. 512-7 du code de l'environnement permet au préfet « *lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie, d'exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières effectuées par un organisme extérieur expert, choisi en liaison avec l'administration* », l'objet de cette analyse étant de critiquer l'étude de dangers réalisée, à charge pour la juridiction saisie de vérifier et d'apprécier au regard des éléments fournis si l'étude de dangers est suffisante ou non. Or en l'espèce, le bureau Veritas avait terminé son analyse le 31 janvier 2003 et l'avait transmise au pétitionnaire, qui l'avait reçue le 10 février, ainsi qu'au préfet le 3 mars 2003, soit postérieurement à la clôture de l'enquête, qui s'était déroulée, quant à elle, du 2 janvier au 18 février. Pour le juge, l'analyse critique constituant un élément substantiel d'information tant de l'administration que du public, celle-ci doit être jointe au dossier d'enquête publique lorsqu'elle a été produite avant la clôture de l'enquête publique, cette irrégularité substantielle ayant entaché la procédure d'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter litigieuse⁽⁷⁾.

La jurisprudence Danthony trouve ici également un champ d'application privilégié, avec toutes les incertitudes toutefois que ne peut que susciter un mode de contrôle qui fait ouvertement une place de

(5) Voir au sujet du dossier concernant le projet de carte communale : CAA Nantes, 17 janvier 2014, Necissch, *Env. et dvpt. durable* avril 2014, n° 4, comm. 35, D. Gillig ; *Juris Data* n° 2014-003661.

(6) CAA Marseille, 8 novembre 2011, Société Elengy, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, *AJDA* 2011, p. 2527, concl. S. Deliancourt.

(7) CAA Marseille, préc.

premier choix à la subjectivité du juge. Après avoir ainsi rappelé que les inexacitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et d'entacher d'irrégularité l'autorisation accordée que « *si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* », le Conseil d'État fait valoir qu'en se bornant à relever que la mention figurant dans l'étude d'impact et relative aux conditions de remise en état du site n'était pas suffisante pour en déduire que l'arrêté litigieux était entaché d'irrégularité, et ce sans rechercher si l'insuffisance ainsi relevée avait pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elle avait été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

S'agissant, en revanche, des dispositions de l'article L. 512-2 du code de l'environnement – dans leur version applicable à la date à laquelle l'autorisation litigieuse avait été délivrée – aux termes desquelles l'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement est accordée par le préfet après enquête publique relative aux incidences du projet sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du même code, ainsi que des dispositions de l'article R. 123-6 du même code, dans leur rédaction alors applicable, selon lesquelles le dossier soumis à l'enquête publique comprend notamment le dossier prévu par la réglementation relative à l'opération projetée, l'étude d'impact ou la notice d'impact, la mention des textes qui régissent cette enquête et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée, le Conseil d'État fait valoir qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le dossier de demande, dont le contenu est précisé à l'article 2 du décret du 21 septembre 1977, repris à l'article R. 512-3 du code de l'environnement, doit figurer dans le dossier soumis à enquête publique et qu'au nombre des éléments que ce dossier doit mentionner figurent, en vertu du 5° de cet article : « *Les capacités techniques et financières de l'exploitant* ». Il ressort des énonciations souveraines de l'arrêt attaqué, est-il dit, que ne figurait dans le dossier soumis à enquête publique, au titre de la justification des capacités financières de la société exploitante, que la mention des partenaires industriels et du capital social de la société ARF, alors que d'autres éléments, tels que son chiffre d'affaires et son résultat net, avaient été confidentiellement portés à la connaissance de l'administration.

Pour déduire de ces constatations que le dossier soumis à enquête publique était incomplet et que, par suite, la procédure au terme de laquelle était intervenu l'arrêté litigieux était entachée d'irrégularité, la cour administrative d'appel ayant pris en compte « *l'intérêt qui s'attachait à la qualité et à l'exhaustivité des indications à fournir sur les capacités techniques et financières de l'exploitant pour permettre au public de les apprécier* », il en ressort que la cour a, ce faisant, recherché si, en l'espèce, l'absence de ces indications dans le dossier soumis à l'enquête publique avait eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et qu'elle n'a, par suite, pas commis d'erreur de droit sur ce point⁽⁸⁾.

§2. Enquêtes soumises au code de l'expropriation

Pour ce qui est des enquêtes qui constituent le « noyau dur » des enquêtes qui relèvent du code de l'expropriation, à savoir les enquêtes préalables à une DUP, la composition du dossier est régie par l'article R. 11-3 dudit code⁽⁹⁾. Il va de soi que celui-ci doit être complet et ce dès le début de l'enquête. Si, venue en mairie consulter celui-ci, une personne a constaté que le dossier qui lui avait été remis était incomplet, alors que, pour sa part, la communauté de communes expropriante entend se prévaloir

(8) CE, 15 mai 2013, n° 353010, Société Assainissement de la Région de Fourmies, *Juris Data* n° 2013-009442.

(9) Voir sur ce point le *Code de l'expropriation commenté*, Lexis Nexis 2014, p. 214 et s.

du fait que toutes les pièces requises ont été visées par le commissaire enquêteur et que c'est donc qu'elles se trouvaient dans le dossier au début de l'enquête, « *ce visa, est-il dit, ne suffit pas à justifier qu'elles y sont demeurées pendant toute l'enquête* ». En conséquence, « *il doit être regardé comme établi que le public n'a pu prendre connaissance du dossier dans les conditions prévues par les dispositions précitées du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* »⁽¹⁰⁾.

I. Descriptif : dossier complet et dossier simplifié

Aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation, la composition du dossier varie selon que la DUP est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages (R. 11-3-I) ou en vue de l'acquisition d'immeubles, étant ajouté que si la DUP est « *demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi* », c'est ce même régime de dossier dit « *simplifié* » qui s'applique (R. 11-3-II). Dans ce cas, en effet, la composition du dossier est très sensiblement allégée, le plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ainsi que l'appréciation sommaire des dépenses afférentes à ces travaux n'étant pas ici exigés.

Cet article R. 11-3, issu du décret du 14 mai 1976, a repris, en la codifiant, une jurisprudence inaugurée en 1965⁽¹¹⁾ et précisée à partir de 1975⁽¹²⁾, aux termes de laquelle cette faculté de présenter un dossier simplifié n'était ouverte à l'administration que dans le cas où le projet est d'une nature telle que le plan général des travaux et les caractéristiques principales des ouvrages ne peuvent pas être connus à la date de l'enquête, et ce alors que l'acquisition des terrains ne saurait être différée⁽¹³⁾.

En soumettant ainsi les opérations d'aménagement les plus importantes à un régime identique à celui d'une simple acquisition foncière, ces dispositions se traduisent par une limitation des possibilités pour le public d'exercer un œil critique sur le bien-fondé desdites opérations et par la même occasion, elles peuvent être de nature à inciter l'expropriant à se situer dans ce cadre plutôt que dans l'autre, plus exigeant quant aux informations à diffuser auprès du public. L'analyse du contentieux montre au demeurant qu'il n'est pas rare de voir celui-ci chercher à bénéficier des facilités offertes par l'alinéa II de l'article R. 11-3, en soumettant au public un dossier « *simplifié* » là où s'imposait la présentation d'un dossier « *normal* ». Elle en démontre également les dangers, le Conseil d'État ayant entendu cantonner cette possibilité dans des limites précises.

La Haute juridiction vérifie tout d'abord l'objet de l'opération contestée : un projet présenté comme portant sur l'acquisition de terrains alors qu'il concerne en réalité la construction d'un collège⁽¹⁴⁾,

(10) CAA Lyon, 27 septembre 2012, n° 11LY02035, Communauté de communes Saône-Vallée.

(11) CE, Ass. plén. 26 novembre 1965, Compagnie industrielle des textiles artificiels et synthétiques, *AJDA* 1966, p. 233, note P. Laporte, *Rec.* 642 – CE, Ass. plén. 27 mai 1966, Syndicat de défense des intérêts des propriétaires exploitants de Varennes-lès-Mâcon, *AJDA* 1966, p. 618, concl. G. Braibant ; *JCP G* 1966, II, 14907, note A. Homont ; *CJEG* 1966, J, p. 211, note Magnier ; *Rec.* 368.

(12) CE, Ass. plén. 24 janvier 1975, Époux Ellia, *AJDA* 1975, p. 142 et 128, chron. Franc et Boyon ; *CJEG* 1975, J, p. 49 ; *Rec.* 54 ; *RDP* 1975, p. 1158, chr. J.-M. Auby.

(13) CE, 12 octobre 1979, Syndicat intercommunal de défense de l'étang de Berre, *Dr. adm.* 1979, n° 359 ; *D.* 1980, IR, p. 356, obs. P. Bon – CE, 25 juillet 1980, Syndicat intercommunal d'études, d'aménagement et de protection de la vallée de la Bièvre, *Dr. adm.* 1980, n° 341 ; *D.* 1980, IR, p. 540, obs. P. Bon – CE, 7 février 1986, Padilla, *CJEG* 1987, p. 732 ; *Rec. T.* 568 ; *D.* 1987, som. comm. p. 399, obs. P. Bon. Le décret de 1976 n'a pas, en revanche, confirmé la jurisprudence – éminemment contestable – autorisant également la présentation d'un dossier simplifié « *en cas de cession du bien exproprié à un aménageur, privé ou public* ».

(14) CE, 3 février 1984, M. Jeanbrau, *Dr. adm.* 1984, n° 116 ; *RDI* 1984, p. 166, chr. P. Seignolle, C. Morel et M. Laroque.

d'une enceinte sportive⁽¹⁵⁾, d'un programme de construction de logements⁽¹⁶⁾, ou d'un parc de stationnement⁽¹⁷⁾, ne répond pas aux conditions d'application du texte dont s'agit, de même qu'un projet présenté indûment comme relatif à la constitution de réserves foncières alors qu'il s'agit, en réalité, de la création d'un nouveau quartier reliant le centre de la ville ancienne et la mer ainsi que la construction d'un port de plaisance⁽¹⁸⁾. Dans le même ordre d'idées, la réalisation d'un groupe scolaire, l'extension des bâtiments d'une école ne peuvent être regardées comme des « opérations d'aménagement ou d'urbanisme importantes » au regard de ces dispositions : à défaut d'urgence, le dossier soumis au public doit par conséquent comporter l'ensemble des pièces visées au I de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation⁽¹⁹⁾.

Elle vérifie d'autre part si, à la date d'ouverture de l'enquête prescrite en vue de la déclaration d'utilité publique, l'expropriant n'était pas en mesure de déterminer et, par conséquent, de faire figurer au dossier, la nature et la localisation des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ainsi que le devis de l'opération⁽²⁰⁾, et ce alors même que celui-ci « trouverait un intérêt financier à acquérir rapidement certains des immeubles nécessaires à la réalisation de son projet »⁽²¹⁾. Les considérations d'espèce tiennent par conséquent ici une place considérable. C'est seulement au cas où il s'avère que les études préalables à la réalisation du projet sont, pour des raisons étrangères à la volonté de l'expropriant⁽²²⁾, insuffisamment poussées au moment de l'ouverture de l'enquête que ce dernier est fondé à se prévaloir des dispositions, infiniment moins contraignantes, de l'alinéa II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation.

II. Évaluation socio-économique

L'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dispose que les grands projets d'infrastructures de transports, dont la notion fait l'objet de précisions à l'article 2 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984, sont évalués « sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes »⁽²³⁾.

(15) CE, 28 septembre 1983, Depierre, *Dr. adm.* 1983, n° 424.

(16) CE, 24 octobre 1984, Ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson, *Dr. adm.* 1984, n° 515.

(17) CE, 22 novembre 1989, Ministre de l'Équipement c/ M. Guy Beauchet, *LPA* 9 janvier 1991, n° 4, p. 6, note A. Holleaux.

(18) CE, 27 juillet 1990, Ville de Fréjus, *Gaz. Pal.* 22-23 mai 1991, p. 8 ; *LPA* 28 octobre 1991, n° 129, p. 6, obs. A. Holleaux.

(19) TA Paris, 4 février 1991, n° 8903326, Société des brocanteurs du marché Jules-Vallès – TA Toulouse, 5 février 1991, n° 88/945, Consorts Laval.

(20) CE, 3 avril 1981, Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire c/ Association des propriétaires de la région soustonnaise et autres, *Dr. adm.* 1981, n° 162 ; *Rec. T.* 773 – CE, 25 janvier 1985, Commune de Givors c/ M^{me} Chalendar, *Dr. adm.* 1985, n° 145 – TA Nantes, 25 juin 1987, M. et M^{me} Leroy, n° 984/86 et n° 985/86 – TA Pau, 6 octobre 1987, Dame Page et autres c/ COREP Hautes-Pyrénées, *Gaz. Pal.* 24-26 avril 1988, p. 17 – TA Nantes, 14 décembre 1989, M. Gallard, n° 87-446 – TA Paris, 28 mai 1990, M. et M^{me} Escalé, n° 8811035-7 et s. – CE, 27 juillet 1990, Ville de Fréjus, préc.

(21) TA Paris, 4 février 1991, Société des brocanteurs du marché Jules-Vallès, n° 8903326.

(22) « Qu'il ressort des pièces du dossier que, si à la date de la déclaration d'utilité publique, la commune de Saint-Baudelle avait établi un avant-projet d'utilisation du moulin de Saint-Baudelle comme équipement communal, elle n'avait cependant pas établi le projet précis de complexe touristique, socio-culturel et de loisirs dont le moulin n'est qu'un élément, et qui devait s'inscrire dans un programme de coopération intercommunale par le biais d'un contrat régional de développement encore à l'étude ; que, dans ces conditions, le dossier pouvait légalement être composé selon les prescriptions de l'article R. 11-3-II du code de l'expropriation » : TA Nantes, 21 février 1991, M. et M^{me} Lurquin, n° 90-1838 – CE 3 avril 1991, M^{me} Fabre, *Rec.* 117 ; *Dr. adm.* 1991, n° 262 ; *RFDA* 1991, p. 542 ; *D.* 1992, som. comm. p. 384, obs. P. Bon.

(23) Voir A. Bernard, note sous CE, 1^{er} avril 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature, section du Bas-Rhin, *JCP G* 1993, II, 21989.

Cette évaluation de caractère socio-économique est rendue publique « *avant l'adoption définitive des projets concernés* ». L'administration peut, conformément aux dispositions expresses de l'article 6 du décret du 17 juillet 1984, aux termes desquelles le dossier d'évaluation est « *inséré dans les dossiers soumis à enquête publique* », ne rendre publique cette étude qu'au moment de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique en insérant celle-ci dans le dossier soumis au public⁽²⁴⁾.

Quant au contenu de cette évaluation, il est déterminé à l'article 4 de ce décret : « *L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte :*

« • *une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien de l'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ;*

« • *une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ;*

« • *les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage, le projet présenté a été retenu ;*

« • *une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation ainsi que sur leurs conditions d'exploitation et un exposé sur sa compatibilité avec les schémas directeurs d'infrastructures applicables.*

« *L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées, que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers.*

« *Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité, calculé selon les usages des travaux de planification.*

« *Il tient compte des prévisions à court et à long termes qui sont faites au niveau national ou international dans les domaines qui touchent au transport ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût des transports, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbains et ruraux ; il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires, ces grandeurs peuvent faire ou non l'objet de comptes séparés.*

« *Les diverses variantes d'un projet envisagées par le maître de l'ouvrage font l'objet d'évaluations particulières selon les mêmes critères.*

« *L'évaluation indique les motifs pour lesquels le projet présenté a été retenu. »*

On peut *a priori* penser que, sur le modèle du contentieux relatif aux études d'impact, seule une insuffisance manifeste de ce travail d'évaluation – quelque peu aléatoire, par hypothèse même – constitue une irrégularité de nature à justifier une annulation à ce titre de la procédure d'enquête⁽²⁵⁾. Ce serait méconnaître la portée de ce type de dispositions et l'usage qui en est fait parfois par le juge lorsque ce dernier est confronté à des projets d'aménagement qui ne font pas toujours l'unanimité auprès du public et pour lesquels une annulation fondée sur l'insuffisance de l'évaluation socio-économique peut constituer une solution « d'attente », et ce afin de renvoyer à l'administration une copie qu'il estime insuffisamment élaborée, sans avoir à se prononcer sur le fond de la décision dont s'agit.

(24) CE, 30 décembre 1990, Ville d'Amiens et autres, *Rec.* 345 ; *RFDA* 1991, p. 196 ; *LPA* 19 juin 1991, n° 73, p. 8, note J. Morand-Deville ; *D.* 1991, som. comm. p. 402, obs. P. Bon.

(25) En ce sens : CE, 30 décembre 1990, préc. – CE, 27 mars 1992, Comité de défense des riverains du tronçon commun A4-A86 et Association « Sauvons le bois de Vincennes », *Rec.*, p. 137 – CE, 1^{er} avril 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature ; section du Bas-Rhin, n° 105.436 ; *Dr. adm.* 1992, n° 250 ; *JCP G* 1992, IV, 176 ; *RDI* 1992, p. 304 et 305 ; *LPA* 26 octobre 1992, n° 129, p. 10, obs. A. Holleaux.

Le tribunal administratif de Nantes a ainsi procédé à l'annulation de la déclaration d'utilité publique du projet de création d'un aérodrome à Angers au motif, entre autres, du caractère insuffisant de cette évaluation, celle-ci ne permettant pas, était-il dit, de connaître les différents éléments relatifs au coût de l'opération, à son financement, à sa rentabilité financière et n'envisageant ni l'insertion de ce projet dans le cadre des autres équipements de transport existants et futurs, ni l'incidence de ces derniers sur la clientèle potentielle du nouvel aéroport⁽²⁶⁾.

De même le tribunal administratif de Rennes, dont le mode d'analyse a été pleinement confirmé par le Conseil d'État, avait-il sur le même fondement annulé la DUP du projet de réalisation d'une première ligne de métro VAL à Rennes⁽²⁷⁾. On voit ainsi que par le biais d'un contrôle de légalité « externe » – portant sur la composition du dossier d'enquête et sur la stricte régularité de la procédure – c'est en réalité à une analyse qui n'est pas dépourvue de tout lien avec la théorie du bilan coût-avantages que se livre de la sorte le juge administratif, la référence aux insuffisances de l'évaluation socio-économique présentant l'avantage de lui permettre d'asseoir son contrôle sur des bases apparemment moins évidemment empreintes de subjectivité que celles de la jurisprudence Ville-Nouvelle-Est. Il n'est besoin que de relire l'arrêt Grassin⁽²⁸⁾ et méditer les critiques formulées à l'encontre de cette décision pour s'en convaincre et pour mesurer la portée d'une analyse qui autorise de la sorte le juge à faire prévaloir un contrôle « objectif » de la décision contestée⁽²⁹⁾.

III. Notice explicative

Dans le cadre de la procédure d'expropriation, le dossier d'enquête publique doit, aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation, modifié par le décret n° 76-432 du 14 mai 1976 (article premier), contenir une « notice explicative » indiquant l'objet de l'opération ainsi que « les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu ».

A. Contenu – Nature et portée de l'opération

La notice explicative doit permettre aux intéressés de disposer d'une information précise, en des termes suffisamment détaillés, quant à la nature et la portée exactes de l'opération envisagée, de sorte de permettre à ceux-ci d'apprécier les raisons pour lesquelles le projet a été retenu et l'intérêt qui s'y attache⁽³⁰⁾, sans que l'expropriant ne soit pour autant tenu d'y définir les modalités juridiques de réalisation et d'exploitation des ouvrages prévus⁽³¹⁾.

(26) TA Nantes, 4 mars 1991, Association de défense contre l'aéroport d'Angers-Seiches-sur-le-Loir, *RJE* 1991, n° 3, p. 389, note R. Romi ; *Rev. Jur. de l'Ouest* 1991, n° 4, p. 538, note R. Hostiou. Cette analyse n'implique pas, en revanche, qu'il soit procédé à la comparaison économique du projet avec d'autres projets possibles relevant d'autres modes de transport – CE, 11 avril 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature, section du Bas Rhin, *Dr. adm.* 1992, n° 250 ; *JCP* 1992, IV, 176 ; *RDI* 1992, n° 3, p. 305.

(27) TA Rennes, 16 février 1994, Association Rennes verte Alternative et Écologie, *Dr. env.* avril-mai 1994, n° 24, p. 44, obs. X. Braud – CE, 4 décembre 1995, District urbain de l'agglomération rennaise et a., *DS* 1995, Inf. Rap., p. 32 ; *RJE* 1996, n° 1-2, p. 152, obs. R.H. ; *RDI* 1996, n° 2, p. 196, chron. C. Morel et M. Denis-Linton ; *Rec. T.* 844.

(28) CE, 26 octobre 1973, *Rec.*, p. 598 et *AJDA* 1974, note fortement critique J.-K.

(29) Cf. pour une étude plus approfondie de ce mode d'analyse, note R. Hostiou sous CAA Versailles, 13 mars 2014, n° 13VE01699, Commune de Noisy-le-Grand c/ Société office français inter entreprises (OFIE), *RDI* 2014, n° 7/8, juillet-août.

(30) TA Nantes, 10 janvier 1991, n° 90.1680 et 90.1681, M^{mes} Lenormand et Pillieux – TA Paris, 8 juillet 1991, n° 8905597, Association des artistes du 30 passage Charles-Dallery à Paris (II^e) – TA Montpellier, 19 août 1992, n° 5 892103 et 911-644. M. Plas c/ Préfet de l'Hérault.

(31) CE, 13 février 1981, Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs et autres, *Rec.* 1981, p. 88 ; *D.* 1981, IR, p. 327, obs. P. Bon ; *RJE* 1981, p. 270, concl. Y. Robineau.

Le défaut de notice explicative constitue un motif d'annulation de la déclaration d'utilité publique. Pour le juge administratif en effet, la présence de cette pièce dans le dossier correspond à une règle de « *caractère substantiel* », ce qui justifie, aux termes d'une décision antérieure à l'émergence de la jurisprudence Danthony, que l'absence de celle-ci fasse l'objet d'une sanction, et ce, est-il souligné, « *nonobstant la double circonstance qu'en dépit de ce vice de forme, les observations formulées par l'association établissent qu'elle connaissait parfaitement l'objet et la portée de la mesure envisagée par le conseil municipal et que l'intérêt de cette opération ne saurait être utilement contesté* »⁽³²⁾.

De même, une insuffisance manifeste des indications figurant dans la notice explicative constitue un facteur d'irrégularité de l'enquête publique. Ainsi en est-il de la notice figurant dans un dossier relatif à un projet d'aménagement d'une zone de loisirs, dans laquelle l'expropriant se borne à faire état de ce « *qu'une enquête menée auprès de la population a montré les besoins en équipements de loisirs* » et que « *la demande d'un animateur local tourné vers le sport équestre a conforté les élus dans leur conviction d'aménagement* », une telle notice ne permettant pas aux intéressés de connaître l'objet précis de l'opération en question⁽³³⁾.

Il en est de même au cas où l'introduction de la notice au dossier d'enquête préalable au classement d'une voie communale a eu lieu le dernier jour de l'enquête, peu avant l'heure de clôture, « *privant ainsi les habitants de la commune de la possibilité d'en prendre connaissance dès le début de l'enquête et de formuler en conséquence en temps utile leurs observations* »⁽³⁴⁾.

Il a été jugé toutefois que la finalité des dispositions dont s'agit étant d'assurer la plus large et la meilleure information à destination du public, il suffit, pour couvrir une irrégularité de ce type, que les indications qui auraient dû figurer dans la notice explicative se retrouvent intégralement au dossier dans un document intitulé *Résumé non technique de l'étude d'impact*, présentant des caractéristiques identiques quant à sa facilité de consultation et de compréhension par le public⁽³⁵⁾.

B. Notion de « parti envisagé »

Selon les termes de la directive du 14 mai 1976, la notice explicative doit « *comprendre un exposé justificatif complet de l'opération [...] et faire ressortir les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu* ». Il est à cet égard nécessaire, disait ce texte, de « *mentionner explicitement les principales dispositions des autres projets qui auront pu être élaborés en dehors de l'administration, par exemple par des associations* ». Comme très souvent en pareil cas, des lectures sensiblement divergentes de ces dispositions ont été proposées.

Pour B. Toulemonde, il s'agit par là de faire « *œuvre pédagogique* » en expliquant les motifs qui ont guidé l'administration et, en même temps, de dévoiler les études préalables, d'ouvrir les dossiers, de montrer que le parti qui a été retenu ne relève pas, contrairement à ce que parfois peuvent ressentir les intéressés, de l'arbitraire, de faire montre d'esprit de concertation ainsi que d'argumentation si l'administration se refuse à suivre les contreprojets qui lui sont présentés⁽³⁶⁾.

(32) TA Toulouse, 18 novembre 1986, n° 86/1349, Association de défense de l'environnement du cadre de vie de Saint-Sauveur, n° 86/1349.

(33) TA Nantes, 21 novembre 1991, n° 91.2103 et 92.2104, Dersoir, n° 91.2103 et 91.2104 – *Adde* : TA Nancy, 6 décembre 1979, M. Harmand, *Rec.*, p. 549.

(34) TA Toulouse, 18 novembre 1986, n° 86/1349, Association de défense de l'environnement du cadre de vie de Saint-Sauveur.

(35) TA Versailles, 6 janvier 1998, Commune d'Achères c/ Préfet des Yvelines, *LPA* 18 novembre 1998, n° 138, p. 14, note J. Morand-Deville ; *Études Foncières* 1998, n° 81, p. 49, obs. B. Lamorlette – CAA Paris, 29 novembre 2002, Commune d'Achères, *Juris Data* n° 2002-206453.

(36) B. Toulemonde, « La réforme de l'enquête d'utilité publique », *AJPI* 1976, p. 765 et s.

L'examen de la pratique ainsi que de la jurisprudence conduit toutefois à relativiser ces propos et il est à noter, au demeurant, qu'analysant – quelques années plus tard – la réforme de 1976, l'auteur concluait que le processus n'avait pas subi les modifications « *qu'on pouvait espérer* »⁽³⁷⁾.

L'absence d'indication quant aux motifs, notamment du point de vue de l'environnement, pour lesquels un projet a été adopté de préférence à un ou à plusieurs autres⁽³⁸⁾, ou pour lesquels une variante – qui avait été un temps envisagée – n'a pas été retenue⁽³⁹⁾, constitue un facteur d'annulation de la DUP dans la mesure, tout au moins, où les intéressés n'étaient pas en mesure de trouver ces informations dans un autre document mis à leur disposition⁽⁴⁰⁾. Si, pour supprimer un passage à niveau, il a été envisagé de réaliser soit un passage routier souterrain, soit un pont-route au-dessus de la voie ferrée, soit enfin de procéder à l'enterrement de la voie ferrée pour faire passer celle-ci sous la chaussée, il s'agit là de partis « distincts ». L'administration est en conséquence tenue de faire connaître les motifs pour lesquels c'est la première possibilité qui a été retenue et seule soumise à l'enquête, d'indiquer les raisons pour lesquelles la troisième solution a été écartée et d'apporter des informations suffisantes pour justifier le choix, entre les deux solutions restantes, de la première de celles-ci⁽⁴¹⁾.

Cette jurisprudence ne s'applique toutefois que dans la mesure où différents « *partis* » ont été effectivement envisagés – ce qui n'est pas le cas, a-t-il été jugé, lorsque la déclaration d'utilité publique est sollicitée pour la réalisation d'opérations expressément prévues au schéma directeur⁽⁴²⁾ – et où ceux-ci sont « *en rapport* » avec la protection de l'environnement, ce qui conduit, par exemple, à ce que la collectivité publique ne soit aucunement tenue d'exposer les motifs pour lesquels elle a décidé de recourir à l'expropriation plutôt qu'à une acquisition amiable⁽⁴³⁾.

La notion de « *parti* » fait l'objet d'une interprétation restrictive et ne s'applique qu'à des choix distincts, nettement différenciés, et non à de simples variations autour du projet retenu. La présentation ainsi que l'analyse comparée des différents tracés d'une déviation autoroutière ou de la création d'une voie nouvelle et des motifs du choix retenu en définitive par les pouvoirs publics ne s'imposent par conséquent qu'au cas où ces tracés ne sont pas situés à une faible distance les uns des autres et où ils présentent entre eux des différences « *significatives* »⁽⁴⁴⁾. Ne saurait être regardé comme un « *parti envisagé* » – au sens de l'article R. 11-3 – un projet qui après avoir fait l'objet d'une étude par les soins de l'autorité expropriante a été expressément abandonné par celle-ci et ce depuis un délai

(37) B. Toulemonde, « Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique », in *Les annales de la recherche urbaine*, automne 1982, n° 16, p. 40.

(38) TA Nancy, 6 décembre 1979, M. Harmand, *Rec.* 1979, p. 549 – CE, 24 novembre 1982, Époux Colcombet et autres, *Dr. adm.* 1983, n° 19 ; *Rec.* 1982, p. 404 ; *CJEG* 1983, p. 172, concl. M. Laroque, note J.-Ph. Papin ; *D.* 1983, IR, p. 289, obs. P. Bon ; *AJDA* 1983, p. 436 et 413, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue – CE, 3 octobre 1990, Hello et autres, *Dr. adm.* 1990, n° 549 ; *Rec. T.* 1990, p. 819 ; *Gaz. Pal.* 22-23 mai 1991, p. 8 ; *LPA* 28 octobre 1991, n° 129, p. 6, obs. A. Holleaux ; *D.* 1991, som. comm. p. 402, obs. P. Bon ; *RDP* 1991, p. 1751 ; *JCP* 1991, II, 21605, chron. A. Bernard – TA Nantes, 25 octobre 1991, Association de défense des habitants de Sorges et ses environs, n° 91.135 et n° 91.136.

(39) TA Caen, 12 juin 1990, Association de défense du hameau Saint-Germain, n° 90-7.

(40) On notera l'absence de formalisme de la jurisprudence qui tolère que ces indications puissent figurer dans l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête mis à la disposition du public : CE, 26 septembre 1984, M. Maurice Harmand, *Dr. adm.* 1984, n° 429.

(41) CE, 3 octobre 1990, Hello et autres, *RDI* 1991, p. 42 ; *Rec. T.* 819, *Dr. adm.* 1990, n° 549 ; *LPA* 28 octobre 1991, n° 129, p. 6, obs. A. Holleaux.

(42) CE, 10 décembre 1982, Vasseur, *Gaz. Pal.* 17-18 février 1984, p. 22 ; *Rec. T.*, p. 642 ; *D.* 1983, IR, p. 287, obs. crit. P. Bon.

(43) TA Nantes, 29 avril 1987, n° 1245/84 et 1246/84, Société d'exploitation cinématographique de l'Ouest.

(44) CE, 7 décembre 1979, Association fédérative régionale pour la protection de la nature, *Dr. adm.* 1980, n° 14 ; *D.* 1980, IR, p. 357, obs. P. Bon ; *RDP* 1980, p. 1190, chr. J.-M. Auby ; *Rec.* p. 457 ; *CJEG* 1980, p. 157, note J.-P. Papin – CE, 24 novembre 1982, Époux Colcombet et autres, *Rec.* 404 ; *Dr. adm.* 1983, n° 19 ; *CJEG* 1983, p. 172, concl. M^{lre} Laroque, note J.-P. Papin – TA Nantes, 25 octobre 1990, Association de défense des habitants de Sorges et ses environs, préc.

« *significatif* » par rapport à la date à laquelle intervient l'arrêté préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête préalable⁽⁴⁵⁾.

Mais, surtout, le juge administratif a été conduit à atténuer très sensiblement la portée de cette disposition et à lui enlever par la même occasion, il faut le reconnaître, une grande partie de son intérêt. Contrairement aux dispositions qui figuraient pourtant explicitement dans la directive précitée en date du 14 mai 1976, cette dernière ayant été analysée par le juge comme dépourvue de tout caractère réglementaire⁽⁴⁶⁾, il estime en effet que « *celle-ci ne fait pas obligation à la collectivité bénéficiaire de l'expropriation de mentionner au dossier d'enquête les projets qui, d'une part, auraient été élaborés en dehors d'elle et, d'autre part, n'auraient pas fait l'objet d'une étude par ses soins* »⁽⁴⁷⁾. L'effet réducteur de cette interprétation est particulièrement sensible en ce sens qu'elle conduit à récuser à l'avance la faculté de contre-expertise des administrés, des associations, en particulier, et à limiter ainsi le champ et la portée de la concertation, souvent prônée, mais dont la mise en œuvre s'avère le plus souvent étroitement contrôlée par les pouvoirs publics.

Section 2

Sanction contentieuse : irrégularités substantielles et irrégularités non substantielles

L'approche contentieuse du vice de procédure peut aller de la simple vérification de la composition du dossier au regard des dispositions particulières applicables à l'enquête dont s'agit, jusqu'à la recherche des incidences, réelles ou supposées, du ou des manquements constatés. Elle soulève par conséquent des difficultés d'ordre très sensiblement inégal selon que le juge se contente de vérifier la régularité du contenu du dossier à partir d'un simple contrôle « de matérialité » de ce dernier ou qu'il s'attache, au contraire, à un contrôle « de qualification », qui suppose une analyse, infiniment plus délicate, de l'objet même et surtout de la téléologie propres à chacun des éléments en cause.

Relativement empirique pendant longtemps, cette jurisprudence a fait l'objet tout récemment d'une systématisation qui cependant n'en modifie pas fondamentalement la teneur.

§1. Une approche traditionnellement empirique du vice de procédure

I. Conformité du dossier aux dispositions textuelles régissant l'enquête

« *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme.* »⁽⁴⁸⁾

(45) CE, 28 juillet 2000, C^{ts} Cerise, *Constr-Urb.* 2000, n° 274, note D. Larralde ; *RJE* 2001, p. 112 obs. R.H. ; *LPA* 25 juillet 2001, n° 147, p. 15, chron. J. Morand-Deville ; *Juris Data* n° 2000-060939.

(46) CE, 7 décembre 1979, Association fédérative régionale pour la protection de la nature, *Rec.*, p. 457 ; *Dr. adm.* 1980, n° 14 ; *RDJ* 1980, p. 1190, chr. J.-M. Aubry ; *D.* 1980, IR, p. 357, obs. P. Bon ; *CJEG* 1980, p. 157, note J.-P. Papin.

(47) CE, 17 juin 1983, Commune de Montfort et autres, *Dr. adm.* 1983, n° 329 ; *AJDA* 1983, p. 436 et 413, chr. B. Lasserre et J.-M. Delarue ; *D.* 1984, IR, p. 196, obs. P. Bon ; *RJE* 1984, concl. M. Pinault ; *Rec.*, p. 264 – CE, 24 octobre 1984, Ministre du Temps libre c/ SCI du Domaine de Sermaize, *Rec.*, p. 336 – CE, 20 janvier 1988, M. de Bouvier de Cachard, *LPA* 24-26 mai 1988, n° 60, p. 3, note R. Romi et E. Tête ; *RDJ* 1989, p. 1528 et 1532 – CE, 1^{er} juillet 1988, M. Rossillon, *Dr. adm.* 1988, n° 468 – CE, 26 octobre 1990, M^{me} Vieille, *RDJ* 1991, p. 1752.

(48) C. env., art. R. 123-8.

La régularité du dossier doit, en première analyse, être appréciée en fonction des textes régissant l'enquête considérée, l'absence d'éléments non requis aux termes des dispositions précitées étant tout naturellement dépourvue d'incidence sur la régularité de la procédure d'enquête, l'énumération des pièces devant figurer au dossier présentant *a priori*, quel que soit l'objet de l'enquête, un caractère limitatif⁽⁴⁹⁾. Si figurent au dossier les différentes pièces qui correspondent aux exigences desdits textes, il va de soi que la composition du dossier est dans ce cas régulière, ainsi que le souligne la décision qui suit :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commune de Goven a adressé au préfet d'Ille-et-Vilaine, pour être soumis à l'enquête, un dossier comprenant une notice explicative, le plan de situation, le plan général des travaux, une estimation sommaire des dépenses ainsi qu'un document intitulé "caractéristiques principales des ouvrages les plus importants" décrivant avec une précision suffisante le terrain de football, l'extension de la salle de sports, les aires de stationnement et leurs abords, objets de l'opération projetée ; qu'il ressort des éléments du dossier, et notamment de cette notice explicative, que si la commune de Goven envisage à long terme la possibilité de créer une zone sportive et de loisirs, l'opération projetée ne porte, dans l'immédiat, ainsi qu'il a été dit au point 3, que sur la réalisation d'un terrain de football et l'extension de la salle de sports existante ; que cette opération, compte tenu de ses caractéristiques, n'est soumise ni à la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, ni à la notice mentionnée à l'article R. 122-9 du code de l'environnement ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet, au regard des dispositions du I de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, applicables au litige, dès lors que le projet portait à la fois sur l'acquisition de terrains et la réalisation d'ouvrages et de travaux d'ores et déjà identifiés. »⁽⁵⁰⁾

En revanche, l'absence d'un ou de plusieurs documents exigés aux termes des textes qui régissent l'enquête dont s'agit entache d'irrégularité la composition du dossier et, par voie de conséquence, le déroulement de ladite enquête, sans qu'il y ait lieu *a priori* de s'interroger sur l'objet dudit document et sur son utilité en l'espèce. Cette automaticité est mise ainsi en évidence dans la décision qui suit :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision de la commission départementale fixant les limites des dérogations à l'obligation d'assurer l'équivalence, en valeur de productivité réelle, par nature de culture et les soultes que devront recevoir certains intéressés, ainsi que le prévoit l'article 21, alinéas 5 et 6, du code rural, ne figurait pas au dossier soumis à l'enquête publique conformément aux dispositions sus-rappelées ; que la circonstance que cette décision de la commission départementale du 1^{er} juin 1978 aurait été déjà connue des intéressés ne dispensait pas la commission communale de la faire figurer au dossier soumis à enquête publique ; qu'il s'ensuit que le dossier soumis à enquête publique n'était pas complet, que dès lors, la décision de la commission départementale prise sur la base d'un dossier établi dans de telles conditions est entachée d'irrégularité. »⁽⁵¹⁾

(49) CE, 27 septembre 1989, Henry, *LPA* 9 janvier 1991, n° 4, p. 6, obs. A. Holleaux – CE, 24 janvier 1990, Union régionale Champagne-Ardenne pour la protection de la nature et de de l'environnement et a., *LPA* 9 janvier 1991, n° 4, p. 18 et 14, obs. A. Holleaux – CE, 29 juillet 1994, Association syndicale domaine Ibarritz, *Rec. T.* 1054.

(50) CAA Nantes, 28 décembre 2012, n° 11NT01553, de Lancrau de Bréon, inédit.

(51) TA Nantes, 14 décembre 1989, n° 87.216, M^{me} Germaine Foubert et M^{me} Germaine Barbe, inédit – *Adde* : CAA Lyon, 27 septembre 2012, n° 11LY02035, Communauté de communes Saône-Vallée, préc.

Table des matières

Sommaire	7
Avant-propos	9
Sigles et abréviations	11
Introduction.....	15

Partie 1 35

Les différents types d'enquêtes

Chapitre 1	Observations préliminaires	37
Section 1	Diversité des types d'enquêtes.....	37
	§1. Enquêtes administratives	37
	§2. Enquêtes parcellaires	38
	§3. Mise à disposition du public	39
	I. Observations préliminaires	39
	II. Régime de l'article L. 120-1 du code de l'environnement	40
	III. Un foisonnement de textes spécifiques	42
	§4. Enquêtes publiques.....	43
Section 2	Un objectif : la dualité des régimes d'enquête publique.....	44
	§1. Échec de la réforme Bouchardeau	45
	§2. Incertitudes résultant de la loi ENE	45
Chapitre 2	Les enquêtes publiques relevant du code de l'expropriation	49
Section 1	Observations préliminaires.....	49
Section 2	Champ d'application	50
	§1. Dispositions du code de l'expropriation.....	50
	§2. Article 242 de la loi Engagement national pour l'environnement	51
Section 3	Caractéristiques principales du régime	52
Chapitre 3	Les enquêtes relevant du code de l'environnement	55
Section 1	Observations préliminaires.....	55
Section 2	Projets soumis à une enquête environnementale	56
	§1. Projets soumis à étude d'impact.....	56

	§2. Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale	58
	I. Documents visés par les articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement	58
	II. Documents visés par les articles L. 121-10 et R. 121-14 du code de l'urbanisme	59
	§3. Projets environnementaux	59
	§4. Projets soumis à réglementation particulière	59
Section 3	Projets exclus de l'enquête publique environnementale	59
	§1. Les projets de création d'une zone d'aménagement concerté	59
	§2. Les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations	60
	§3. Les projets à caractère temporaire ou de faible importance (art. L. 123-2-1)	60
	§4. Les travaux ou ouvrages destinés à prévenir un danger grave et immédiat	60
	§5. Les projets intéressant la défense nationale	60
Chapitre 4	Les enquêtes publiques à régime spécifique	61
Section 1	Observations préliminaires	61
Section 2	Exemples	64
	§1. Enquêtes de <i>commodo</i> et <i>incommodo</i>	65
	I. Histoire	65
	II. Droit textuel	66
	III. Jurisprudence	68
	§2. Enquêtes publiques relatives à la « mise en défens » de terrains en montagne	68
	§3. Projet de « groupement momentané d'enquête »	69
Partie 2		71
	Statut du commissaire enquêteur	
Chapitre 5	Modalités de désignation du commissaire enquêteur	73
Section 1	Enquêtes environnementales	74
	§1. Désignation par le président du tribunal administratif	75
	I. Moment de la saisine du président du tribunal administratif	76
	II. Non-respect du délai imparti à l'autorité de désignation	76
	III. Identification du commissaire enquêteur	76
	IV. Caractère nécessairement exprès de l'acte de désignation	77
	V. Nature de cet acte	77
	VI. Régularité de la désignation par le président du tribunal administratif	77
	VII. Problème du regroupement d'enquêtes	77
	§2. Contraintes de choix	78
	I. Recours à la commission d'enquête	78
	A. Évolution du droit et des pratiques	78

	B. Droit positif	79
	1. Principe de la liberté de choix	79
	2. Principe d'imparité de sa composition	80
	3. Obligation de désigner des suppléants	81
	4. Fonctionnement interne et organisation du travail	82
	5. Modalités d'adoption de ses conclusions	83
	II. Choix de la personne du commissaire enquêteur	83
	A. Évolution du droit et des pratiques	83
	1. Période antérieure à 1983	84
	2. L'après loi Bouchardeau	86
	a. De la liste préfectorale au fichier propre du tribunal	86
	b. Création d'une liste unique d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur	87
	B. Régime de la loi Engagement national pour l'environnement	88
	1. Composition et fonctionnement des commissions départementales	89
	2. Conditions à remplir pour être candidat	90
	3. Établissement et gestion des listes départementales	91
	a. Sélection des candidats	92
	b. Périodicité de la mise à jour des listes	93
	c. Sortie des listes départementales	94
	d. Limitation à quatre ans de la durée de l'inscription sur une liste	97
Section 2	Enquêtes relevant du code de l'expropriation	99
	§1. Histoire	99
	§2. Droit positif	100
	§3. Recours à la commission d'enquête	100
	§4. Désignation du commissaire enquêteur	101
Section 3	Procédures particulières d'enquêtes	102
Chapitre 6	Indépendance et impartialité du commissaire enquêteur	105
Section 1	L'indépendance du commissaire enquêteur	106
	§1. Caractères généraux de la notion d'indépendance	106
	I. Une intégration textuelle progressive	106
	II. La dépendance ne se présume pas	108
	III. L'indépendance est une notion relative	108
	§2. Dispositions de l'article R. 11-5, alinéa 2, du code de l'expropriation	110
	I. Observations préliminaires	110
	A. Dualité des incompatibilités	110
	B. Articulation des exclusions	110
	II. L'indépendance à l'égard de l'administration expropriante	111
	A. Personnes concernées	111
	1. Élus	111
	2. Fonctionnaires en activité	112
	B. Caractère « effectif » du lien de dépendance	112
	C. Observations terminales	113
	III. L'absence d'intérêt à l'égard de l'opération	114

	A. Caractères généraux de la notion	114
	1. <i>Évolution du droit textuel</i>	114
	2. <i>Exigence du caractère direct de l'intérêt</i>	115
	B. Hypothèses d'absence d'intérêt à une opération	116
	1. <i>Le caractère trop tenu du lien avec l'opération</i>	116
	2. <i>La question des faits postérieurs à l'enquête</i>	118
	C. Le contenu de la notion d'intérêt à l'opération	119
	1. <i>Dimension personnelle de l'intérêt à une opération</i>	119
	2. <i>Dimension fonctionnelle de l'intérêt à une opération</i>	121
	a. <i>Intérêt fonctionnel des élus</i>	121
	b. <i>Le cas des professionnels du secteur privé</i>	124
	c. <i>Le cas des fonctionnaires</i>	126
	§3. Régime applicable aux enquêtes environnementales	129
	I. Un régime inscrit dans la continuité	129
	A. Le recentrage sur la seule notion d'intérêt à l'opération	129
	B. Le maintien du délai d'incompatibilité de cinq ans	130
	II. Une innovation majeure : obligation d'une déclaration sur l'honneur	131
	A. L'ambiguïté du droit positif antérieur	131
	B. Le contenu et la sanction de l'obligation	132
Section 2	L'impartialité dans la conduite de l'enquête	133
	§1. Caractères généraux de la notion	133
	§2. Solutions jurisprudentielles	135
Chapitre 7	Garanties fonctionnelles	139
Section 1	Protection de l'indépendance des commissaires enquêteurs	139
	§1. L'acquis de la désignation par un magistrat administratif	141
	§2. Le régime des sanctions	142
	I. Le contrôle des sanctions déguisées	142
	II. Le droit issu de la loi Engagement national pour l'environnement	143
	A. Motifs de la radiation pour faute	143
	B. Procédure de radiation pour faute	144
Section 2	L'indemnisation des commissaires enquêteurs	144
	§1. Histoire	144
	§2. Les procédures particulières d'enquête publique	146
	§3. Le droit commun de l'indemnisation	147
	I. Le contenu de l'indemnisation	148
	A. Les vacances	148
	1. <i>La notion de vacation</i>	148
	2. <i>Le taux de la vacation</i>	149
	3. <i>Détermination du nombre des vacances</i>	151
	a. <i>Déclaration du commissaire enquêteur</i>	151
	b. <i>Quantification des vacances</i>	151
	c. <i>Réfaction des propositions du commissaire enquêteur</i>	153
	d. <i>La question du temps de déplacement</i>	154

e. La question de l'indemnisation des suppléants	154
B. Le remboursement des frais occasionnés par la conduite de l'enquête	155
II. Le régime des provisions	155
III. Le contentieux des ordonnances de taxation	156
§4. Le régime de responsabilité du fait des fautes commises par le commissaire enquêteur	157
I. Une responsabilité exclue devant le juge administratif.....	157
II. Une responsabilité personnelle improbable devant le juge judiciaire.....	160
III. Une hypothétique responsabilité devant le juge pénal.....	161

Partie 3 163

Déroulement de l'enquête publique

Chapitre 8	Ouverture de l'enquête publique	165
Section 1	Décision portant ouverture de l'enquête publique « environnementale »	165
	§1. Autorité compétente pour procéder à l'ouverture de l'enquête	165
	I. Loi Démocratie de proximité du 27 février 2002.....	165
	II. Loi ENE du 12 juillet 2010	166
	§2. Décision portant ouverture de l'enquête publique : nature juridique	169
Section 2	Enquête préalable à une déclaration d'utilité publique : initiative des autorités locales et pouvoir d'appréciation du préfet.....	170
	§1. Demande d'ouverture de l'enquête publique : nature et régime juridiques	170
	§2. Arrêté préfectoral portant ouverture de l'enquête d'utilité publique	173
Chapitre 9	Organisation de l'enquête publique	175
Section 1	Objet de l'enquête publique	175
	§1. Détermination de l'objet de l'enquête	175
	I. Expropriation : acquisition d'immeubles et réalisation d'ouvrages ou de travaux.....	176
	II. Théorie de l'accessoire.....	176
	§2. Objet distinct et opérations liées	177
	I. Tendance à la « balkanisation » des procédures d'enquête	177
	II. À la recherche de différentes formules de rationalisation dans l'organisation des enquêtes publiques.....	178
	A. Enquêtes conjointes	178
	1. Jumelage de l'enquête publique et de l'enquête parcellaire.....	178
	2. Dispositions incluses dans la loi du 12 juillet 1983	179
	B. Mise en place d'une enquête unique.....	181
	1. Utilité publique d'une opération et modification corrélative du PLU ou du SCOT.....	181
	2. Dispositions de la loi du 12 juillet 1983	182
	3. Loi ENE du 12 juillet 2010.....	183
Section 2	Modalités d'organisation de l'enquête	184

	§1. Époque	184
	§2. Durée	185
	I. Durée effective – Jours et heures – Computation	186
	II. Prorogation de la durée	189
	§3. Siège et lieu de l'enquête	191
	§4. Commissaire enquêteur : nom et qualités	192
	§5. Lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur se tiendra à la disposition du public	193
	§6. Lieux où pourront être consultés le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur	194
	§7. Informations supplémentaires requises au titre de la loi du 12 juillet 2010	194
Section 3	Publicité de la décision portant ouverture d'enquête	195
	§1. Dispositions générales	196
	I. Enquêtes relevant du code de l'expropriation	196
	II. Enquêtes « environnementales »	197
	§2. Contenu de l'avis	197
	§3. Délais impartis	199
	§4. Modalités de publicité de l'avis au public	202
	I. Publication dans la presse	203
	II. Affichage	205
	A. Installations classées	206
	B. Procédure de classement en tant que forêt de protection	206
	C. Plans d'urbanisme	206
	D. Permis de construire	207
	E. Plans de prévention des risques naturels prévisibles	208
	F. Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers	209
	III. Recours à la voie électronique – Loi du 12 juillet 2010	210
Chapitre 10	Information dispensée au public	211
Section 1	Caractère complet du dossier	211
	§1. Enquêtes « environnementales »	212
	I. Composition minimale du dossier	212
	II. Enquêtes installations classées	213
	§2. Enquêtes soumises au code de l'expropriation	214
	I. Descriptif : dossier complet et dossier simplifié	215
	II. Évaluation socio-économique	216
	III. Notice explicative	218
	A. Contenu – Nature et portée de l'opération	218
	B. Notion de « parti envisagé »	219
Section 2	Sanction contentieuse : irrégularités substantielles et irrégularités non substantielles	221
	§1. Une approche traditionnellement empirique du vice de procédure	221
	I. Conformité du dossier aux dispositions textuelles régissant l'enquête	221

	II. Incidence des irrégularités invoquées	223
	A. Considérations générales	223
	B. Exemple : DUP des travaux de l'autoroute A355 de contournement de Strasbourg	225
	§2. Vers une théorisation du vice de procédure : application de la jurisprudence Danthony au contentieux de l'enquête publique.....	228
Section 3	Caractère intangible du dossier	231
	§1. Principe	231
	§2. Limites	232
	I. Communication au public de documents existants à la demande du commissaire enquêteur.....	232
	II. Suspension de l'enquête.....	233
	III. Enquête complémentaire.....	233
Section 4	Communication du dossier d'enquête.....	234
Chapitre 11	Observations du public.....	235
Section 1	Formulation des observations du public : primauté de l'écrit.....	235
	§1. Consignation directe des observations sur les registres.....	235
	§2. Observations adressées par correspondance au commissaire enquêteur.....	237
Section 2	Présentation d'observations orales.....	238
	§1. Observations orales et présence du commissaire enquêteur au siège de l'enquête	238
	I. Enquêtes soumises au code de l'expropriation	238
	II. Enquêtes soumises au code de l'environnement.....	239
	§2. Réunions publiques	240
Section 3	Portée des observations du public.....	244
	§1. Examen par le commissaire enquêteur des observations formulées	244
	§2. Question de la prise en compte des observations formulées	246
Chapitre 12	Clôture de l'enquête publique	249
Partie 4		253
	Rapport et conclusions du commissaire enquêteur	
Chapitre 13	Le rapport : relation du déroulement de l'enquête et examen des observations recueillies.....	255
Chapitre 14	Les conclusions : un avis motivé du commissaire enquêteur.....	259
Section 1	Conditions de régularité des conclusions	261
	§1. Conditions de fond : caractère personnel des conclusions	261
	§2. Conditions de forme : motivation des conclusions	265
	I. Paramètres à prendre en considération.....	269
	A. Connaissance précise et détaillée du dossier.....	269

	B. Attention portée aux observations formulées par le public	270
	II. Vers une « neutralisation » des irrégularités affectant la motivation des conclusions du commissaire enquêteur	273
	A. Régularisation des conclusions du commissaire enquêteur	273
	B. Mise en application de la jurisprudence Danthony	274
Section 2	Sens des conclusions : problèmes de qualification juridique	275
	§1. Avis assortis de remarques, critiques et suggestions diverses	276
	I. Conditions assortissant un avis favorable	277
	A. Condition satisfaite	277
	B. Condition non satisfaite	277
	II. Suggestions diverses assortissant un avis favorable	279
	§2. Modification du sens d'un avis initialement défavorable	282
Section 3	Portée des conclusions du commissaire enquêteur	284
	§1. Incidences d'un avis défavorable sur la décision prise à l'issue de l'enquête publique	284
	I. Principe	284
	II. Limites	286
	A. Incidences quant à la détermination de l'autorité habilitée à se prononcer sur le projet soumis à enquête	286
	B. Projets émanant d'une collectivité territoriale : nécessité d'une délibération motivée	287
	§2. Conclusions défavorables et procédures d'urgence	288
	I. Le régime du sursis à exécution instauré par la loi Bouchardeau	290
	A. Caractère cumulatif des conditions requises	290
	B. Problèmes d'interprétation	291
	1. Notion de moyen « sérieux »	291
	2. Notion de conclusions « défavorables »	292
	a. Défaut d'enquête publique – Portée	292
	b. Avis favorable assorti de réserves – Interprétation du sens des conclusions du commissaire enquêteur	293
	c. Modification du sens des conclusions du commissaire enquêteur	296
	C. Modifications textuelles intervenues après 1983	297
	1. Concernant les procédures d'urgence	298
	2. Concernant la législation relative au droit des enquêtes publiques	298
	II. Place du régime particulier de suspension de l'article L. 123-16 du code de l'environnement par rapport au régime « de droit commun »	299
	A. Particularisme des différents régimes de traitement contentieux de l'urgence	299
	1. Recevabilité de la demande	300
	2. Conditions de fond	300
	3. Interférences entre les différents régimes de suspension-référé	302
	B. Diversité et unicité – « Sursis automatique » et sursis de droit commun	303
	1. Sursis à exécution « automatique » et divisibilité des dispositions d'un acte	303
	2. Sursis à exécution « automatique » et substitution du fondement juridique de la demande	304
	3. Jurisprudence Commune de Conflans-Sainte-Honorine	304
	a. Une remise en question du régime juridique prévu par la loi	305
	b. Au sujet de « l'office » du juge administratif des référés	306

Chapitre 15	Remise du rapport et des conclusions – Publicité des documents	309
Section 1	Délais de remise du rapport et des conclusions	309
	§1. Dispositions antérieures à 2010	309
	§2. Dispositions issues de la loi du 12 juillet 2010	310
Section 2	Publicité des documents	311
	§1. Les articles R. 11-11 et R. 11-12 du code de l'expropriation	311
	§2. Droit applicable consécutivement à la loi Bouchardeau de 1983 et à la loi Grenelle 2 de 2010	312
Partie 5		317
	Décision administrative prise à l'issue de l'enquête	
Chapitre 16	Prise en considération des données de l'enquête publique	319
Section 1	Question de la relation entre l'objet de l'enquête et la décision administrative prise à l'issue de l'enquête	319
	§1. Modifications de caractère substantiel et atteinte à l'économie générale du projet	320
	I. Principe et modalités d'application : considérations générales	320
	II. Plans locaux d'urbanisme et plans de prévention des risques naturels prévisibles	323
	A. Plans locaux d'urbanisme	323
	1. Absence de remise en cause de l'économie générale du plan	323
	2. Prise en compte des résultats de l'enquête	324
	B. Plans de prévention des risques naturels prévisibles	326
	§2. Modifications constituant une conséquence nécessaire et directe de l'opération soumise à enquête publique : arrêté de cessibilité et théorie de l'accessoire	327
	§3. Loi du 12 juillet 2010 : une possibilité nouvelle d'introduire des modifications par rapport au dossier soumis à enquête	328
Section 2	Validité « <i>ratione temporis</i> » de l'enquête publique	330
	§1. Régularité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique	330
	I. Conditions de nature jurisprudentielle : la théorie du changement des circonstances	330
	II. Conditions de nature législative : délai de réalisation de l'opération soumise à l'enquête	332
	A. Opérations relevant du code de l'expropriation	332
	B. Opérations relevant du code de l'environnement	332
	§2. Prorogation des effets d'une décision ayant donné lieu à enquête publique	333
	I. Enquêtes relevant du code de l'expropriation	333
	II. Enquêtes relevant du code de l'environnement	335
Section 3	Réouverture de l'enquête	335
Section 4	Irrégularité de l'enquête et contentieux des installations classées	337

Chapitre 17	Contentieux de la responsabilité	341
Section 1	Carence fautive de l'administration	343
Section 2	Insuffisance de l'étude d'impact	344
	§1. Responsabilité à l'égard des tiers	344
	§2. Responsabilité à l'égard du pétitionnaire	345
Section 3	Faute du commissaire enquêteur et responsabilité administrative	345
 Annexe		 349
<hr/>		
Annexe A1	Champ d'application de l'étude d'impact	351
	 Bibliographie	 363
	Index	365

Une enquête publique permet d'informer, soumettre à l'avis et recueillir les suggestions de la population préalablement à l'approbation des documents d'urbanisme (PLU, SCOT, etc.), ou avant la réalisation de travaux, d'aménagements, d'équipements ou d'ouvrages susceptibles d'affecter l'environnement les concernant – comme l'implantation de la voirie routière ou ferrée, d'une installation classée. Cette procédure a fait l'objet d'un toilettage d'envergure dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II » et du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011.

Cette 2^e édition, considérablement refondue, enrichie et à jour des dernières réformes, notamment de la loi ALUR du 24 mars 2014, analyse les textes régissant cette procédure, ainsi que la jurisprudence, particulièrement abondante. Elle présente également, à chaque stade de la procédure, les actions à effectuer pour préparer et mener une enquête publique dans le respect de la réglementation.

Structuré autour de cinq parties, cet ouvrage détaille successivement les différents types d'enquête, le « statut » du commissaire enquêteur et les pouvoirs dont il dispose, la procédure et ses incidences sur les projets, plans, programmes ou décisions sur lesquels elle a porté, la remise du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur et enfin les décisions administratives prises à son issue.

Cet ouvrage de référence s'adresse aux commissaires enquêteurs, qui trouveront les réponses concrètes aux questions qu'ils peuvent se poser tout au long de la procédure, mais aussi aux opérateurs publics et privés, aménageurs, maîtres d'ouvrage, qui disposeront des clés pour mener leur projet à terme et prévenir ainsi les contentieux. Enfin, il intéressera également les avocats et magistrats, représentants des mouvements associatifs concernés notamment par les questions de responsabilité.

Jean-Claude Hélin est agrégé des facultés de droit et professeur émérite de l'université de Nantes. Il est également commissaire enquêteur.

René Hostiou est agrégé des facultés de droit et professeur émérite de l'université de Nantes.

Ils ont tous deux consacré de très nombreuses études au droit des enquêtes publiques, suivi l'évolution de la législation en la matière, et commentent très régulièrement, dans différentes revues juridiques, les décisions des juridictions administratives concernant ce contentieux.

Sommaire

Partie 1. Les différents types d'enquêtes. **Partie 2.** Statut du commissaire enquêteur. **Partie 3.** Déroulement de l'enquête publique. **Partie 4.** Rapport et conclusions du commissaire enquêteur. **Partie 5.** Décision administrative prise à l'issue de l'enquête.

ISSN : 2261-3749

ISBN 978-2-281-12934-2



9 782281 129342

EDITIONS

LE MONITEUR

editionsdumoniteur.com