

Fautes et carences du commissaire enquêteur lors d'une enquête publique sur un projet communal

Lire les commentaires de :

Christophe Testard

Commissaire enquêteur, commune et Etat : une histoire de responsabilité

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 09LY02412 – Ministre de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer c/ Commune de Péron – 31 mai 2011 – R [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Révision POS, Enquête publique, Faute du commissaire enquêteur, Responsabilité de l’Etat

Rubriques

Urbanisme et environnement, Responsabilité

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Révision POS, Enquête publique locale, Procédure d'enquête publique, Commissaire enquêteur, Faute, Faute du commissaire enquêteur, Responsabilité de l'Etat

2 Les fautes du commissaire enquêteur, qui ne motive pas régulièrement son avis et se méprend sur l'objet de sa mission, ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat.

3 Le commissaire enquêteur qui a réalisé une enquête publique relative à la révision d'un plan d'occupation des sols, n'a pas accompli une mission pour le compte du « service public de l'environnement, de l'écologie et du développement durable », mais a conduit une enquête destinée à permettre aux habitants de la commune de prendre une connaissance complète du projet de la commune et de présenter leurs observations, suggestions et contre-propositions.

Si la mission du commissaire enquêteur contribue à la tenue d'un débat public sur le projet communal et alors même qu'il peut, le cas échéant, être amené à prendre en compte des intérêts autres que ceux de la commune, il n'est pas investi par les textes législatifs ou réglementaires d'une mission de garant d'une bonne utilisation des sols et de la protection de l'environnement pour le compte de l'Etat et ne peut ainsi être qualifié de collaborateur occasionnel du « service étatique de l'environnement, de l'écologie et du développement durable ». La responsabilité de l'Etat ne peut être engagée au motif que ce dernier détermine et garantit les conditions d'exercice de la mission des commissaires enquêteurs.

⁵ Voir le Communiqué sur le site de la Cour administrative d'appel de Lyon

Note universitaire

Commissaire enquêteur, commune et Etat : une histoire de responsabilité

Christophe Testard

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5866](https://doi.org/10.35562/alyoda.5866)

¹ *La Cour administrative d'appel de Lyon rejette les prétentions de la Commune de Péron, tendant à obtenir de l'Etat la réparation de son préjudice né de l'annulation de la révision de son POS. Revenant sur la position des juges de première instance, la Cour écarte la responsabilité de l'Etat du fait des fautes commises par le commissaire enquêteur dans le cadre de la révision du POS. Elle confirme implicitement en revanche la responsabilité de l'Etat du fait de la faute commise par le président du tribunal administratif dans la nomination du commissaire enquêteur.*

² « Il arrive parfois que la responsabilité soit le début de la sagesse ». Ainsi s'enthousiasmait, il y a quelques mois, le Professeur Soler-Couteaux à propos du premier épisode de l'affaire commentée (SOLER-COUTEAUX (P.) « Les irrégularités commises par le commissaire enquêteur au cours de l'enquête publique engagent la responsabilité de l'Etat », *RDI* 2009, p.555 et s.). La Cour administrative d'appel de Lyon est visiblement venue rompre l'élan de sagesse impulsé par les premiers juges, mais relance le débat.

³ La Commune de Péron a approuvé la révision de son plan d'occupation des sols (POS), réalisée après enquête publique, par une délibération du 13 février 2001. Cette délibération a été annulée par un jugement du Tribunal administratif de Lyon du 15 avril 2003. La commune, prenant acte de l'illégalité de ladite délibération, engage devant ce même tribunal la responsabilité de l'Etat. Dans un jugement du 30 juin 2009 (n° 0703881, conclusions V.Drouillé, *AJDA* 2009, p.1901 et s.; SOLER-COUTEAUX (P.), *précité*), les juges de première instance accueillaient favorablement les prétentions de la commune. Le tribunal se fondait sur l'insuffisance de la procédure d'enquête publique, précisément sur le fait que le commissaire enquêteur s'était mépris sur sa mission, et avait insuffisamment motivé son avis. Par ailleurs, et c'est là le cœur de l'affaire, le juge administratif a mis en cause la responsabilité de l'Etat à l'égard de la commune, du fait des fautes commises par le commissaire enquêteur. En revanche, le tribunal administratif a refusé d'engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute commise par son Président, qui aurait nommé un commissaire incompetent. Les juges

ont estimé que rien ne permettait de prouver que l'incompétence du commissaire aurait pu être décelée au moment de sa nomination : le Président du tribunal n'a donc commis aucune négligence manifeste.

⁴ L'Etat, condamné au versement de 4656, 78 euros, augmentés des intérêts légaux, interjette appel par la voix du Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. La Cour administrative d'appel de Lyon annule le jugement dans son arrêt du 31 mai 2011, *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ Commune de Péron* (VINET (C.)), « L'Etat est-il responsable des fautes commises par le commissaire enquêteur ?, *AJDA* 2011, p.1500 et s.).

⁵ Le Ministre demandait à la cour d'annuler le jugement au motif que l'élaboration du POS se fait sous la responsabilité et l'autorité de la commune concernée. En espèce, c'est l'inaction de la commune, qui n'aurait pas expliqué son projet au commissaire enquêteur, et pas demandé la radiation du commissaire pour faute comme elle le pouvait (art. D. 123-41 Code de l'environnement), qui serait à l'origine du dommage. Elle aurait pu par ailleurs organiser une nouvelle enquête avant de procéder à l'approbation du projet.

⁶ Pour sa part, la commune reprend les arguments développés en première instance: le commissaire enquêteur serait un collaborateur occasionnel du service public de l'environnement, service public relevant de l'Etat. Par ailleurs, elle renouvelle la mise en cause du Président du tribunal administratif, qui n'aurait pas décelé l'incompétence du commissaire au moment de sa nomination.

⁷ Ecartant les moyens de procédure liés à l'appel, la Cour administrative d'appel de Lyon va faire droit à l'argumentation développée par le Ministre, et adopter une position radicalement différente de celle des juges de première instance.

⁸ La question posée par cet arrêt apparaît classique s'agissant d'un contentieux de la responsabilité, mais néanmoins problématique s'agissant de la procédure d'enquête publique. Il convient en effet de s'interroger tout simplement sur la personne responsable des préjudices éventuels résultants de la procédure d'enquête publique à l'occasion de la révision d'un POS. Car si la cour reconnaît implicitement, à l'instar des juges de première instance, la possibilité de mettre en cause la responsabilité de l'Etat du fait de la faute du président du tribunal administratif dans la désignation du commissaire enquêteur (**I**), elle opère un véritable renversement de la responsabilité pour les fautes commises par ce dernier (**II**). Elle rappelle ainsi implicitement aux collectivités locales les conséquences ultimes de la décentralisation en matière d'urbanisme.

1. - La désignation du commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif : une responsabilité théorique

9

Le président d'une juridiction administrative est un magistrat particulier, en ce sens qu'il dispose de compétences juridictionnelles propres (Par ex. art. L.511-2 CJA, en matière de référés), mais également de compétences non juridictionnelles, liées à sa fonction de chef de juridiction (notamment art. R.222-3 et s. CJA) . Au titre de ces dernières, l'arrêt de la cour permet de s'interroger sur le principe de la responsabilité du président du tribunal administratif (**A**), ainsi que sur les conditions de sa mise en œuvre (**B**).

A. – Un principe implicitement confirmé

10

La compétence concernée par l'espèce touchait à l'ancien article R.123-11 du Code de l'urbanisme alors en vigueur, et résultant d'un décret du 23 avril 1985. Le texte prévoyait que, s'agissant de l'enquête publique préalable à la révision d'un POS, « *le maire saisit le président du tribunal administratif compétent en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur [...] dans les conditions prévues aux articles 8, 9 et 10 du décret n° 085-453 du 23 avril 1985* ». Saisi de cette demande, le président de la juridiction avait alors 15 jours pour nommer un commissaire enquêteur.

11

Il va de soi que, comme dans toute activité, le président du tribunal administratif peut commettre une faute. Sur quelle responsabilité débouche-t-elle ?

12

Cette question de la responsabilité du fait de la désignation du commissaire enquêteur s'insère dans l'ambiguïté même qui entoure le rôle du président du tribunal administratif en la matière, et qui a fait l'objet d'un récent rapport à la demande du Vice-Président du Conseil d'Etat. En effet, il apparaît que le président de la juridiction se trouve pour le moins en position de retrait s'agissant de l'enquête publique : certes il désigne le commissaire enquêteur, mais les textes ne vont pas au-delà. Il n'a ainsi aucun rôle s'agissant du déroulement de l'enquête, et du traitement du dossier par le commissaire-enquêteur désigné.

13

Pour autant, la solution adoptée par les juges dans l'affaire commentée est sans équivoque. Aussi bien le tribunal que la cour ont rejeté la mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait des fautes du président du tribunal non sur l'absence de responsabilité mais sur le fait qu'en l'espèce, la commune requérante n'apportait pas la preuve d'une telle faute. Le rapporteur public du tribunal administratif notait ainsi « *la commune n'apporte aucun élément de preuve à l'appui de ce moyen* », ce à quoi la cour répond en échos

que « *la commune ne démontre cependant pas que le président du Tribunal administratif de Lyon, lors de la désignation du commissaire enquêteur pour l'enquête litigieuse aurait pu être informé ou avoir des éléments lui permettant de douter des compétences du commissaire enquêteur* ». Ainsi, en rejetant les arguments de la requérante sur le seul défaut de preuve, les juges admettent, *a contrario*, que cette responsabilité aurait pu être retenue si de telles preuves avaient existé. La règle est donc sans ambiguïté : le président du tribunal administratif peut engager la responsabilité de l'Etat. Il reste à déterminer dans quelles conditions.

B. – Des conditions de mise en œuvre indéterminées

14

Force est de constater que les conditions d'engagement de la responsabilité à l'occasion de la désignation du commissaire enquêteur ne sont que succinctement évoquées par les juges en l'espèce. Seuls deux éléments ressortent : il s'agit d'une responsabilité de l'Etat, et d'une responsabilité pour faute.

15

S'agissant de la personne responsable, là encore, ce n'est qu'implicitement que les juges répondent à la question. Le rapporteur public en première instance et l'arrêt de la cour commenté évoquent simplement la responsabilité de l'Etat « *à raison de la faute qu'aurait commise le président du Tribunal administratif de Lyon* », avant de l'écarter immédiatement en espèce (cf *supra*). Le juge administratif ne précise ainsi pas en quoi la faute du président du tribunal administratif relève de l'Etat. Notons tout d'abord que la nomination du commissaire enquêteur n'est pas un acte juridictionnel, mais bien un acte matériellement administratif (la distinction a notamment été posée par Trib.confl. 27 nov.1952 Préfet de la Guyane, Rec. CE p.642) . A ce titre, il relève du contentieux classique de la responsabilité, et non des voies de droit propres à contester le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Quant à son imputabilité, il apparaît clairement que, lorsque le président du tribunal administratif nomme un commissaire enquêteur, il ne fait qu'exercer sa mission de service public, qui lui est confiée par la loi. Dès lors, c'est bien à l'Etat, responsable du service public de la justice, de supporter la charge des fautes commises dans ce cadre (sous réserve de la distinction traditionnelle entre faute de service et faute personnelle, sur laquelle il n'est pas lieu de revenir ici).

16

Pour aller plus loin dans la qualification du régime de responsabilité, il reste à déterminer la place qu'y tient la notion de faute. Il est en effet admis à cet égard l'existence d'une distinction traditionnelle entre responsabilité pour faute, et responsabilité sans faute (voir, pour un exemple, FRIER (P-L.), PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, 6^{ème} éd., Montchrestien, p.504 et s.). La responsabilité

de l'Etat s'agissant de la nomination du commissaire enquêteur se range dans les cas de responsabilité pour faute : le rapporteur public en première instance et la Cour administrative d'appel de Lyon évoquent en effet tous deux l'engagement de la responsabilité de l'Etat « *à raison de la faute* » que le président du tribunal administratif aurait commise. Cette position apparaît parfaitement classique au regard des cas particuliers de responsabilité sans faute.

17

Mais à l'intérieur même de la responsabilité pour faute, il existe là encore plusieurs régimes, centrés sur la notion de faute : celle-ci peut être simple, lourde, présumée... Force est de constater que sur ce point, l'arrêt de la cour ne nous donne qu'un seul élément : il ne s'agit pas d'une faute présumée. En effet, la faute doit bien être prouvée, ce qui a d'ailleurs justifié son rejet en l'espèce. En revanche, s'agissant de la distinction faute simple/faute lourde, l'arrêt ne donne aucun élément. Il semble ici que la faute simple puisse suffire. En effet, en matière de fonctionnement du service public de la justice, c'est l'activité juridictionnelle seule, sauf exception particulière, qui donne lieu à une responsabilité pour faute lourde (CE Ass. 29 déc.1978, D., Rec. CE p.542 ; AJDA 1979, note LOMBARD (M.) ; pour une analyse plus récente voir COURTIAL (J.), « La responsabilité du fait de l'activité des juridictions de l'ordre administratif : un droit sous influence européenne ? », AJDA 2004, p.423 et s.) . Or cela a été vu : le président du tribunal n'agit pas, dans sa fonction de nomination du commissaire, en tant qu'autorité juridictionnelle. C'est donc la faute simple, de négligence, qui peut conduire à l'engagement de la responsabilité de l'Etat en la matière.

18

Qu'il soit toutefois permis de s'interroger ici sur le bien-fondé de cette règle : est-ce vraiment de l'office d'un président de tribunal administratif de s'assurer de la compétence d'un commissaire enquêteur ? Les textes ne fixent à l'heure actuelle aucune condition particulière pour figurer sur la liste d'aptitude dans laquelle sont choisis les commissaires, si ce n'est un casier judiciaire vierge (art.D.123-39 Code de l'environnement) . C'est en réalité à la commission chargée d'établir ladite liste d'apprécier les qualités du candidat, « *en se fondant notamment sur la compétence et l'expérience du candidat* » (art.D.123-41 Code de l'environnement, nous soulignons) . Certes le président du tribunal administratif préside cette commission, mais doit-il seul, au nom de l'Etat, assumer la responsabilité d'une défaillance de l'un des commissaires ? Dans le rapport du groupe de travail précité, les auteurs insistent sur la nécessité d'une meilleure formation des commissaires enquêteurs, et proposent de la placer sous l'autorité du président du tribunal administratif. C'est en réalité le statut peu attractif du commissaire enquêteur qui est interrogé par l'arrêt de la cour de Lyon. Des efforts

restent donc à faire en la matière, et en ce sens la responsabilité de l'Etat, reconnue par la Cour administrative d'appel de Lyon, ne saurait qu'accélérer le processus.

2. – Le rejet de la responsabilité de l'Etat du fait du commissaire enquêteur : l'indétermination quant à la personne responsable

19

C'est sans doute ici le point central de l'affaire, et qui a marqué l'opposition entre les juges de première instance et les juges d'appel. La décentralisation de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme par la loi du 7 janvier 1983^a renversé les principes en la matière. Liberté et responsabilité étant inséparables, c'est la collectivité concernée qui assume cette élaboration, y compris dans ses conséquences contentieuses. Pour autant les conditions particulières d'intervention du commissaire enquêteur ont ici donné lieu à un réel débat entre juges, la cour ayant pour l'heure le dernier mot. Le rejet de la responsabilité de l'Etat du fait des fautes éventuelles du commissaire enquêteur est ainsi fondé tant sur la mission dudit commissaire (A) que sur la règle classique « *nemo auditur...* » (B).

A. – Le rejet fondé sur la mission du commissaire

20

La mission du commissaire enquêteur peut se définir très simplement : conduire l'enquête publique, recueillir les observations du public, établir un rapport et donner un avis motivé sur le projet. La question de la responsabilité posée au juge revenait à s'interroger sur le bénéficiaire de la mission du commissaire enquêteur. La réponse donnée par les juges d'instance, pour séduisante qu'elle soit, n'en était pas moins inadaptée à la réalité des enquêtes publiques.

21

Le jugement du Tribunal administratif de Lyon était fondé sur la théorie classique du collaborateur occasionnel du service public, même si elle n'apparaît pas en tant que telle dans le jugement. Le rapporteur public seul l'évoque dans ses conclusions. Il n'est pas nécessaire ici d'insister sur cette qualification du commissaire enquêteur, qui ne pose guère de difficulté. En revanche, à quel service public faut-il le rattacher ? C'est en ce sens que la position des juges de première instance peut paraître séduisante. Ceux-ci, se fondant sur le rôle d'information du public, de promoteur de la participation et finalement de protecteur de l'environnement confié au commissaire, ont estimé que « *sa mission relève d'un intérêt général qui dépasse nécessairement celui poursuivi par le*

bénéficiaire de l'enquête publique ; que dès lors cette mission ne peut être rattachée qu'à l'Etat ». Cette analyse pouvait trouver son fondement juridique dans la Charte de l'environnement, et plus précisément son article 7, qui constitutionnalise le droit à l'information et à la participation. Acteur de la démocratie environnementale, le commissaire enquêteur agirait ainsi nécessairement au nom de l'Etat.

22

Les juges d'appel n'ont pas suivi la position du tribunal. En effet, revenant à une analyse plus réaliste de la mission du commissaire enquêteur, la cour a estimé que, dans le cadre de la révision du POS, le commissaire enquêteur « *a conduit une enquête à caractère local destinée à permettre aux habitants de la commune de prendre une connaissance complète du projet et de présenter leurs observations, suggestions et contre-propositions* ». Il se contente ensuite d'adresser son rapport au maire, rapport contenant un avis motivé, favorable ou non au projet. Et la cour de conclure qu'« *il n'est pas investi par les textes législatifs ou réglementaire d'une mission de garant d'une bonne utilisation des sols et de la protection de l'environnement pour le compte de l'Etat* ». On a ici du mal à distinguer la position de la cour : considère-t-elle que le commissaire n'a pas une mission le faisant participer aux objectifs définis dans la Charte de l'environnement ? Dans ce cas-là, ce serait une sévère condamnation du caractère participatif de la procédure d'enquête publique. Ou la Cour signifie-t-elle simplement que cette mission de protection de l'environnement n'appartient pas qu'à l'Etat, mais aussi aux collectivités locales ? Qu'il soit permis ici de pencher plutôt pour cette solution, qui semble à la fois respecter les objectifs de l'article 7 de la Charte de l'environnement précité, mais également de son article 2 qui fait de l'environnement la préoccupation de tous.

23

Disons alors que le rejet de la responsabilité de l'Etat est fondé sur la mission du commissaire en ce sens qu'il ne l'accomplit pas pour le seul compte de l'Etat. Mais puisqu'il semble y avoir eu faute, il restait à trouver un responsable. Force est de constater qu'en l'espèce, c'est la commune qui paye sa négligence.

B. – Le rejet fondé sur la règle « nemo auditor... »

24

La commune invoquait plusieurs préjudices, liés à l'annulation par le juge de sa délibération approuvant la révision du POS. La position de la cour est assez claire en l'espèce : malgré l'autonomie dont dispose le commissaire enquêteur, la commune disposait de tous les moyens pour éviter l'illégalité de sa délibération.

25

La cour rappelle en effet tout d'abord l'autonomie avec laquelle le commissaire enquêteur conduit sa mission, autonomie qui fait justement tout l'intérêt de la procédure. Elle reconnaît ainsi que « *la*

commune, comme l'Etat, n'ont pas la possibilité d'adresser des instructions au commissaire enquêteur au cours de l'enquête ou lors du dépôt de son rapport ». Dès lors, il était difficile aux juges de reconnaître la responsabilité de la commune du fait des agissements du commissaire.

26

En revanche, cette autonomie est selon la cour contrebalancée par un certain nombre de précautions qui auraient pu permettre à la commune de ne pas approuver une délibération illégale. La commune aurait ainsi dû s'apercevoir de l'irrégularité du rapport du commissaire, et avait alors trois solutions : « *ne pas approuver le document d'urbanisme, informer le préfet de la situation et solliciter la désignation d'un autre commissaire pour une nouvelle enquête* ». Cette position de la cour a le mérite de rappeler la commune à sa responsabilité, puisque, faut-il le rappeler, les textes applicables à l'espèce disposent que « *le plan d'occupation des sols est élaborés à l'initiative est sous la responsabilité de la commune* ». Cela doit évidemment inciter les communes à la plus grande vigilance. La cour estime ainsi que l'illégalité de la délibération approuvant le POS est due à la négligence ou l'inaction de la commune. Elle fait par là même application de l'adage bien connu selon lequel « *nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude* ».

27

Cela étant, la position de la cour ne règle pas tout, et notamment ne précise pas la personne responsable du fait de la faute du commissaire enquêteur. Car même si la commune avait décelé l'irrégularité du rapport et n'avait pas voté la délibération, cela ne faisait pas disparaître le préjudice né de la nécessité d'une nouvelle enquête. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon ne résout donc pas cette question. Gageons que le caractère inédit de l'affaire la conduira devant le Conseil d'Etat, qui devra clarifier le statut pour le moins ambigu du commissaire enquêteur.