Catherine Taurand
Avocat à la Cour

5 rue Jean Mermoz 75008 Paris
Tél: +33 1 53 30 72 72
Fax: + 33 1 40 06 91 30
catherine.taurand@taurand-avocats.fr
http://www.avocats.fr/space/catherine.taurand

Les éventuelles irrégularités relatives à l'organisation et au déroulement de l'enquête publique donnent naissance à un contentieux qui se situe dans le cadre du contentieux de la légalité externe et, plus précisément, dans celui du vice de procédure.
Il convient, à ce sujet, de distinguer deux cas de figure, qui soulèvent des difficultés de nature inégale quant à la nature du contrôle exercé par le juge administratif.

Soit l'on est en présence de l'omission pure et simple d'une exigence "légale" prescrite par les textes (le projet n'a pas, contrairement aux dispositions de la loi, été soumis à enquête publique, l'arrêté d'ouverture de cette dernière n'a fait l'objet d'aucune publicité, le commissaire enquêteur s'est abstenu de formuler ses conclusions, etc.). Dans ce cas, la démarche est a priori très simple : en cas de recours, cette carence procédurale caractérisée est, à elle seule et quelles que puissent être ses conséquences, de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, le pouvoir d'appréciation dont dispose le juge administratif devant, en l'espèce, être considéré comme nul (sous la réserve, très hypothétique en l'espèce, de la théorie des "formalités impossibles").

Soit, et cette seconde hypothèse est infiniment plus fréquente, il s'agit, non pas d'une méconnaissance absolue des textes, mais d'irrégularités diverses, plus ou moins avérées, plus ou moins caractérisées, affectant l'organisation ou le déroulement de la procédure, et tenant, par exemple, aux modalités de publicité de la décision d'ouverture de l'enquête publique, à la personne du commissaire enquêteur, à la formulation de son avis, ou encore à la composition du dossier, à la durée de l'enquête, au non-respect de certains délais. Cette situation conduit le juge à opposer les irrégularités “substantielles” (considérées comme de nature à entraîner l'annulation de l'acte contesté) et celles qui, au contraire, présentent un caractère “véniel”, “accessoire”, “non substantiel” (et qui, à ce titre, ne justifient pas que soit prononcée une telle sanction). Le critère du caractère “substantiel” ou non de ces irrégularités demeure toutefois assez problématique (Cf. nos obs. ss CE, 7 mars 1975, Assoc. amis de l'abbaye de Fontevraud : AJDA 1976, II, p 208).

La plupart des explications généralement proposées font état des incidences de ladite irrégularité, soit sur le contenu même de la décision attaquée, soit sur les garanties impliquées, l'irrégularité étant considérée comme “non-substantielle” au cas où elle n'a eu aucune influence sur le contenu de la décision ou si elle n'a en rien altéré les garanties attachées à cette procédure et, au contraire, comme “substantielle” dans l'hypothèse contraire. Mais cette

explication "simpliste" n'est pas totalement satisfaisante, la vérité étant que le juge administratif manie cet argumentaire de façon infiniment plus subtile.

Dans un certain nombre de cas, il relève que les dispositions méconnues ont, en réalité, un caractère simplement indicatif, auquel cas il relève que les irrégularités alléguées présentent un caractère “non substantiel”. Ainsi en est il s'agissant des délais impartis au commissaire enquêteur pour remettre, à l'issue de l'enquête, ses conclusions. Ces derniers n'étant pas prescrits à fin de nullité, il n'y a pas lieu, en conséquence, de sanctionner la violation de ceux-ci.

Dans d'autres cas au contraire, il estime que toute altération apportée à la règle de droit est constitutive d'une irrégularité “substantielle”, toute infraction par rapport aux prescriptions légales devant, par conséquent, être sanctionnée, auquel cas on aboutit à la solution inverse. Ainsi en est-il lorsque l'indépendance du commissaire enquêteur est en cause. On notera en particulier que le juge administratif se situe dans ce cas sur le terrain des incompatibilités de nature à vicier a priori la désignation de ce dernier plutôt que sur celui de "l'impartialité" qui l'obligerait à apprécier, in concreto, en quoi le commissaire a, dans l'accomplissement de sa mission, contrevenu à ce principe (Cf. nos obs. ss CE, 15 janv. 1996, Dufay. – 19 janv. 1996, Assoc. Quartiers et Avenir : AJDA 1996, p. 465, note R. Hostiou ; Dr. adm. 1996, comm. n° 154 ; RD imm. 1996, n° 2, p. 195, chron. C. Morel et M. Denis-Linton ; RD publ. 1996, p. 1214 ; Rev. jur. env. 1997, p. 93, obs. R.H.).

Dans un troisième cas de figure enfin, le juge s'attache aux conséquences de l'irrégularité alléguée pour déterminer si celle-ci mérite ou non d'être sanctionnée. Il ne faut toutefois pas s'illusionner sur la valeur explicative de ce critère.
Lorsque le juge fait, explicitement ou implicitement, référence aux incidences d'une irrégularité de procédure, c'est, en règle générale, sur un mode négatif, afin de justifier son refus d'annuler un acte pour une irrégularité qu'il considère en l'espèce comme n'ayant pas été de nature à porter préjudice aux intérêts ou aux droits du requérant, relevant, par exemple, qu'en dépit des insuffisances concernant la publicité préalable de l'arrêté portant ouverture de l'enquête, un nombre important de personnes a néanmoins été en mesure de présenter ses observations ou encore que le requérant était parfaitement informé des conditions de déroulement de l'enquête puisqu'il résulte des pièces du dossier qu'il s'est rendu en mairie pour prendre connaissance du dossier et pour rencontrer le commissaire enquêteur (V. à titre d'exemples, CE, 3 juill. 1998, Assoc. défense et protection env. Saint-Côme-d'Olt : Rec. CE, p. 283. – TA Nice, 7 mai 2002, Goudard C/ préfet Var : Rev. jur. env. 1/2003, p. 121, obs. R.H.).

Cette démarche éminemment pragmatiste n'autorise pas a contrario à considérer que pour présenter un caractère substantiel, l'irrégularité alléguée doive obligatoirement être de nature à influer sur le sens de la décision ou affecter les garanties qui pourraient résulter de l'enquête publique. Dès lors qu'il entend annuler l'acte attaqué, il suffira au juge de prendre acte de la violation du texte applicable, sans avoir à établir les incidences, réelles ou supposées, de ladite irrégularité. Ainsi est annulée la DUP prise à l'issue d'une procédure d'enquête organisée sur la base des dispositions de la loi du 12 juillet 1983, alors que le projet contesté, relatif à la réalisation d'équipements sportifs, culturels et de loisirs, relevait du régime “de droit commun”, sans que l'on puisse, bien évidemment, considérer pour autant que cette irrégularité ait pu exercer une influence quelconque sur le contenu de la DUP ni surtout qu'elle ait été de nature à porter atteinte à de quelconques garanties pour le public, la procédure suivie en l'espèce pouvant apparaître, au contraire, comme infiniment supérieure à cet égard (CE, 8

mars 1991, Ville Maisons-Laffitte c/ comité défense intercnal Maisons-Laffitte : Rec. CE, p. 85 ; CJEG 1991, p. 287, concl. M. de Montgolfier).

Ouverture de l'enquête : défauts inopérants – Un arrêté préfectoral prononçant l'ouverture de l'enquête publique a pu être lui-même publié après l'expiration du délai prévu par l'article R. 11-4 du Code de l'expropriation, dès lors qu'il apparaît que les intéressés ont été suffisamment informés (CE, 14 mars 1986, n° 55123, Brown : JurisData n° 1986-040859 ; RD imm. 1996, p. 352).
Le fait que le deuxième avis ait été publié plus de huit jours après le premier n'a pas (du moins en l'espèce) vicié la procédure d'enquête (CE, 19 janv. 1996, n° 134146, Kenedi : JurisData n° 1996-050033 ; Dr. adm. 1996, comm. 194 ; RD imm. 1996, p. 363. – CE, 18 mars 1996, n° 150669, Cne Goxwiller). Le délai de réitération des mesures de publicité n'est pas impératif, si les intéressés ont été suffisamment informés (CE, 4 mars 1996, n° 98475, Cne Teste-de-Buch : JurisData n° 1996-050361 ; Gaz. Pal. 1996, 2, pan. dr. adm. p. 143. – CE, 17 juin 1998, n° 169216, Daviet : JurisData n° 1998-050504 ; BJDU 1998, n° 5, p. 340, concl. J.-Cl. Bonichot).

Peu importe que l'avis portant à la connaissance du public les indications relatives à l'enquête publique n'ait mentionné ni l'adresse ni la qualité du commissaire-enquêteur (CE, 21 sept. 1992, n° 110165, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes : JurisData n° 1992-044662 ; Rec. CE 1992, tables, p. 1369-1370).

Une erreur purement matérielle sur la date de clôture de l'enquête, d'ailleurs rectifiée, reste inopérante (CE, 28 juill. 2000, n° 135835, Port autonome Nantes-Saint Nazaire : JurisData n° 2000-061096, Gaz. Pal. 22-23 juin 2001, pan. dr. adm. p. 10).

Défauts sanctionnés – L'enquête ne peut commencer à une date antérieure à la publication de l'arrêté la prescrivant (CE, 26 janv. 1979, n° 04259, Lorans : Dr. adm. 1979, comm. 110 ; AJDA mai 1979, p. 95 ; Rec. CE 1979, p. 31 ; Rev. jur. env. 1979, n° 1, p. 25 s., comm. Pittard et Hostiou).
La publication de la décision d'ouverture d'enquête dans une revue professionnelle spécialisée ne suffit pas (CE, 15 mai 1987, Ville Levallois-Perret, cité infra n° 111).

L'avis d'enquête publique ne saurait omettre l'indication d'un commissaire-enquêteur et la façon de le rencontrer ; les publications ultérieures ne peuvent pas couvrir de telles lacunes (CAA Paris, 13 juin 2002, Île-de-Batz et a. : BJDU 2002, n° 4, p. 316 ; RFD adm. 2002, p. 1167 ; Collectivités-Intercommunalité 2002, comm. 217, Th. Célérier. – confirmant CE, 19 févr. 1997, n° 169260, Cne Échirolles : JurisData n° 1997-050319 ; Gaz. Pal. 1997, 2, pan. dr. adm. p. 154 ; BJDU 1997, n° 2, p. 142 ; Quot. jur. 22 juill. 1997, p. 2 ; Rev. jur. env. 1998, p. 118, note).

La publication par panneaux électroniques, d'effet discontinu, ne suffit pas (CAA Nantes, 2e ch., 17 nov. 1999, Goutailler : Constr.-urb. 2000, comm. 190, D. Larralde ; BJDU 2000, n° 2, p. 140 ; Gaz. Pal. 17-18 nov. 2000, 2, pan. dr. adm. p. 22).

La publicité concernant l'avis d'ouverture d'enquête est insuffisante si elle a été faite dans un journal spécialisé (CAA Marseille, 22 déc. 2003, Cne Mont Blanc : Rev. jur. env. 2005, p. 100).

À propos d'une révision de POS, il a été jugé que les conseillers municipaux appelés à délibérer devaient être éclairés sur la procédure d'enquête et ses suites, conformément au Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L. 2121-12. – CAA Paris, 1er juin 2004, Pierre Desplanques : AJDA 2004, p. 1671).

La cour administrative d'appel de Versailles a sanctionné trois vices de forme (CAA Versailles, 15 mai 2008, Serin et a. : JCP A 2008, 2239, comm. J. Grand d'Esnon) :

– l'avis d'enquête n'avait pas été inséré dans un journal "diffusé dans le département" ;
– l'affichage était unique, et non multiple ;
– la deuxième insertion dans le journal local est intervenue tardivement.

Durée de l'enquête – La durée d'un mois n'est pas prorogée du fait qu'une des communes intéressées n'ouvrait sa mairie qu'une heure par jour (CE, 22 nov. 2002, n° 200294, Comité fédératif pour mise à deux fois deux voies RN 60 : JurisData n° 2002-065056 ; Mon. TP 21 mars 2003, p. 87 et p. 417).
Une enquête a pu être prorogée sans affichage (CE, 24 oct. 1990, n° 99256, Auguin : JurisData n° 1990-047502 ; LPA 4 nov. 1991, p. 5).

Un autre arrêt rappelle que le commissaire-enquêteur n'est pas tenu de faire usage de la faculté de proroger la durée de l'enquête, pas plus qu'il n'est tenu de répondre à toutes les observations émanant du public (CE, 30 nov. 1992, n° 136156 et n° 136434, Féd. Française de Tennis et a. : JurisData n° 1992-047348 ; comm. Th. Célérier in Guide de la légalité des POS, p. 22).

Contenu du dossier : éléments nécessaires – C'est le projet de PLU, tel qu'il a été arrêté, qui est soumis à enquête publique sans pouvoir être modifié entre-temps (TA Nantes, 17 déc. 1987, n° 147985, Trillon : JurisData n° 1987-648486 ; Dr. et ville 1989, n° 27, p. 28, note 39. – V. aussi CE, 19 déc. 1990, Hertz et Lach : Quot. jur. 20 juill. 1991, p. 7).
Les pièces composant ce dossier sont énumérées par l'article R. 123-19, alinéa 3 du Code de l'urbanisme (rédaction 9 juin 2004, renvoyant à art. R. 123-1). Aux termes de l'article L. 123-10 du même code, rédaction du 13 décembre 2000, le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées ; les avis des personnes privées n'étant plus prévus. En outre le nouvel article L. 123-11 ajoute une particularité en matière de ZAC (rédaction 13 déc. 2000).

Art. L. 123-11. – Lorsque l'enquête prévue à l'article L. 123-10 concerne une zone d'aménagement concertée, elle vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux prévus dans la zone à condition que le dossier soumis à l'enquête comprenne les pièces requises par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'évaluation environnementale instituée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (Journal Officiel 5 Juin 2004) conduit certains PLU à comporter un “rapport environnemental” (V. supra n° 39 à 42). Ce dernier document et ses annexes doit être joint au dossier mis à l'enquête publique (D. n° 2005-613, 27 mai 2005, art. 5).

Jurisprudence – La jurisprudence est sévère sur le dossier soumis à enquête.
Un dossier d'enquête est réputé incomplet s'il ne contient pas les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement existants, prévus par l'article R. 123-24 du Code de l'urbanisme (CE, 30 mai 1994, n° 129281, Comité écologique perpignanais et a. : JurisData n° 1994-044373 ; RD imm. 1994, p. 647 ; Études foncières mars 1995, p. 50).

Même solution pour un dossier ne comportant pas en annexe les avis de personnes publiques consultées au cours de l'élaboration du plan (CE, 8 juin 1994, n° 96571, Madeleine Vigier : JurisData n° 1994-045486 ; RD imm. 1994, p. 647. – confirmant CE, 29 nov. 1993, n° 141350, Cne Annecy-le-Vieux : JurisData n° 1993-049890 ; BJDU 1994, n° 3, p. 35, concl. G. Le Chatelier. – CE, 4 déc. 1995, n° 157968, Cnes Salses-le-Château : JurisData n° 1995-047725 ; Dr. adm. 1996, comm. 54 ; D. 1996, inf. rap. p. 36 ; BJDU 1995, n° 6, p. 490 ; RD imm. 1996, p. 362. – TA Nice, 7e ch., 2 avr. 1998, SCI Lou Plan et a. : BJDU 1999, n° 1, p. 30 s., concl. A. Poujade, à propos d'une révision).

Même solution pour une lacune sur un préambule fixant la vocation d'une zone (CE, 30 janv. 1995, n° 138211, Cne Orsay : JurisData n° 1995-041522 ; Quot. jur. 6 juill. 1995, p. 3 ; Dr. adm. 1995, comm. 318).

Une enquête est réputée irrégulière si la notice de présentation omet d'indiquer des changements nombreux de rédaction (CE, 30 janv. 1995, n° 138086, Pighin : JurisData n° 1995-041952 ; LPA 6 nov. 1995, p. 11. – dans le même sens, CE, 30 janv. 1995, n° 138129, Cne Orsay : LPA 11 déc. 1995, p. 6).

Le Conseil d'État censure encore une lacune du dossier concernant une possibilité de dépassement du coefficient d'occupation des sols (CE, 17 nov. 1996, n° 143912, Cne Fontenay-sous-Bois : JurisData n° 1996-050194 ; Gaz. Pal. 1997, 1, pan. dr. adm. p. 39).

Le "porter à connaissance" du préfet doit figurer intégralement en annexe du projet de POS soumis à enquête (TA Versailles, 3e ch., 24 juin 1996, Assoc. propriétaires Croissy-sur-Seine : BJDU 1996, n° 6, p. 454).

Un dossier a encore été réputé incomplet, parce qu'il ne comportait pas les observations présentées par le préfet, suggérant la création d'un emplacement réservé, ultérieurement retenu par le conseil municipal (CAA Lyon, 7 juill. 2005, n° 04LY01320, Chevrand : AJDA 2008, p. 2477, note S. Pérignon ; JCP A 2005, 1369 ; Constr.-urb. 2005, comm. 248, L. Le Corre).

Défaut inopérants – Certaines inexactitudes dans les documents graphiques sont inopérantes (CE, 5 déc. 1994, n° 129248, Marquez : JurisData n° 1994-052180).

Un arrêt audacieux déclare inopérantes des erreurs dans le dossier soumis à enquête publique à propos de l'altération des finalités d'emplacements réservés (CE, 25 sept. 1996, n° 109754, Synd. copr. immeuble 75-77 rue Dutot : JurisData n° 1996-050686 ; RD imm. 1997, p. 69).

L'étude d'impact figurant dans le dossier d'enquête publique n'est pas tenue de contenir une évaluation financière des aménagements induits par le PLU (CE, 22 sept. 1997, n° 147276, Darmon : JurisData n° 1997-051258).

À propos d'une carte communale, il a été jugé que les dates d'une enquête publique pouvait être reportées, dès lors que ce report avait lui-même été publié (CAA Bordeaux, n° 06BX02600, 11 juill. 2008, Valières : JurisData n° 2008-001283 ; AJDA 2008, p. 2359).

Consultation du dossier et observations – Les consultations n'ayant pu se faire aux dates (restreintes) indiquées par le maire, la procédure a été déclarée illégale (CE, 28 oct. 1998, n° 156627, Cts Caen : JurisData n° 1998-051037 ; Constr.-urb. 1999, comm. 57 ; BJDU 1998, n° 6, p. 464 s. ; Gaz. Pal. 1999, 2, pan. dr. adm. p. 117).

Le préfet peut demander au nom de l'État la réservation d'un emplacement pour un service public, sous la forme d'observations formulées en cours d'enquête (CE, 30 nov. 2007, n° 284721, min. Transp., Équip., Tourisme et Mer : JurisData n° 2007-072753 ; JCP A 2007, 1080 ; BJDU 2007, n° 5, p. 350, concl. L. Olléon et note J.-C. B. ; Mon. TP 7 mars 2008, p. 85 et suppl. p. 6 ; RD imm. 2008, p. 164).

Mais le maire, agissant en qualité, semble exclu des personnes aptes à déposer des observations (CAA Marseille, 1re ch., 7 juill. 2008, Djiardjiar : Gaz. Pal. 27-29 sept. 2009, p. 22).

Si la procédure est conduite par un EPCI, la consultation doit être prévue dans chaque commune intéressée en principe (affaire du plan de la Courly).

Choix du commissaire-enquêteur – Un commissaire-enquêteur qui a, sous l'empire de l'ancienne procédure, participé au groupe de travail, est réputé "intéressé" ; cette circonstance entache de nullité l'arrêté d'approbation du POS (CE, 7 mars 1986, n° 56609, min. Urb., Log. et Transp. c/ Fourel : JurisData n° 1986-605410 ; Dr. adm. 1986, comm. 314 ; Rec. CE 1986, tables, p. 754).
Est également considéré comme "intéressé" l'architecte qui a participé à l'élaboration d'un plan de zone d'aménagement concertée située dans le périmètre du PLU (CE, 21 oct. 1992, n° 126259, Ville Narbonne : JurisData n° 1992-047363 ; Dr. adm. 1992, comm. 500 ; Gaz. Pal. 1993, 2, pan. dr. adm. p. 77 ; Rec. CE 1992, tables, p. 1370).

La seule circonstance que le commissaire-enquêteur possède une propriété dans une zone couverte par le PLU suffit à le faire considérer comme "intéressé" (TA Nancy, 3 déc. 1991, n° 91682, Thouvenin : JurisData n° 1991-051270 ; JCP G 1992, IV, p. 314, n° 2894. – TA Nice,

2e ch., 10 juin 1992, n° 871376, Épx Mazier et a. : JurisData n° 1992-048520 ; Gaz. Pal. 1993, 1, pan. dr. adm. p. 35 ; Dr. adm. 1992, comm. 362).

Sur les principes d'indépendance du commissaire-enquêteur, voir la réponse ministérielle n° 8727 (JO Sénat Q, 9 févr 1995, p. 336).

Date de la désignation – La désignation quelques jours avant l'ouverture de l'enquête n'entache pas la procédure de nullité (CE, 17 juin 1998, n° 168977, Assoc. Amicale loisirs et temps libre Longevillais : JurisData n° 1998-050699 ; BJDU 1998, n° 5, p. 338, concl. J.-Cl. Bonichot ; Gaz. Pal. 1999, 1, pan. dr. adm. p. 30).

Avis du commissaire-enquêteur. Contenu, régularité. – Sur le rôle du commissaire-enquêteur, voir N. Chauvin, L'illégalité des POS (cité infra Biblio., n° 373 s.).
L'enquête n'est pas viciée par la seule circonstance que ni le conseil municipal ni le commissaire-enquêteur n'auraient répondu aux protestations d'un administré, à propos du classement de son terrain (CE, 18 nov. 1991, n° 81063 et n° 82073, Gallan : JurisData n° 1991-047852 ; JCP G 1992, IV, p. 56, note M.-C. Rouault).

Le commissaire-enquêteur n'est pas obligé de porter sur son rapport la date à laquelle celui-ci a été établi (CE, 6 nov. 1995, n° 149229, Clément : JurisData n° 1995-049560 ; RD imm. 1996, p. 199-200).

Un commissaire-enquêteur a pu, après expiration du délai de clôture de l'enquête publique, ajouter un “avis favorable sur les dispositions du POS tel que présenté sous réserve de mes observations précédentes”. Cet incident n'a pas affecté la régularité de la procédure, dès lors que les règles de compétence ne variaient pas et que l'avis complémentaire était intervenu avant la saisine du groupe de travail et du conseil municipal (CE, 17 nov. 1982, n° 26561 et n° 28095, Daniel Joly, [2 arrêts] : JurisData n° 1982-042422 ; Rec. CE 1982, tables, p. 778).

Des erreurs dans le rapport du commissaire-enquêteur peuvent rester inopérantes (CE, 13 oct. 1995, Laruelle : RD publ. 1998, p. 306). Peu importe le défaut de cote et de paraphe sur les registres en l'espèce (même arrêt, confirmant CE, 30 avr. 1990, n° 80803, Ceccaldi : JurisData n° 1990-642813 ; RD imm. 1990, p. 352 ; Gaz. Pal. 1990, 2, lettre jurispr. p. 470).

Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur doivent être tenus à la disposition du public. Mais le conseil municipal n'est pas tenu, pour autant, avant approbation, de recueillir les observations du public sur ces documents (CE, 19 déc. 2007, n° 281803, Cne Ungersheim : JurisData n° 2007-072871 ; JCP A 2008, act. 51, AJDA 2008, p. 13 ; RD imm. 2008, p. 54, note P. Soler-Couteaux ; BJDU 2007, n° 6, p. 411 s., concl. T. Olson ; Gaz. Pal. 2008, 2, somm. p. 3467).

Conformément au droit commun, l'avis du commissaire-enquêteur est réputé défavorable s'il comporte une condition qui n'est pas satisfaite (CE, 29 déc. 1999, n° 197720 et n° 19778, Mautalent : JurisData n° 1999-051566. – CE, 3 nov. 2003, n° 230432, Cne Luzarches : JurisData n° 2003-066121 ; Rev. jur. env. 2005, p. 101. – CE, 13 juill. 2007, n° 298772, Sté

Carrières et matériaux : JurisData n° 2007-072188 ; JCP A 2007, act. 761 ; AJDA 2007, p. 1441 ; Gaz. Pal. 2008, 1, somm. p. 1936).

Défauts sanctionnés – L'avis doit comporter une synthèse exprimant une opinion personnelle. Il ne peut se borner à analyser les observations déposées (CAA Lyon, 1re ch., 28 juill. 2003, Albertin et a. : BJDU 2004, n° 1, p. 73 ; Rev. jur. env. 2004, p. 222-229. – à propos d'une procédure de révision, TA Lyon, 4 déc. 2008, Françoise Granger : JCP A 2009, 2031, note Ph. Billet).
L'avis ne peut se limiter à reproduire les termes du rapport de présentation et relevant l'absence d'avis défavorables (à propos d'une ZAC, CAA Paris, 1re ch. B, 16 nov. 2000, Cne Pontault-Combault : BJDU 2001, n° 1, p. 68. – TA Lille, 31 oct. 2002, Wlodarczyk).

L'avis ne peut se borner à une opinion globale favorable sans justifications et sans réponse aux observations formulées. Les conditions de déroulement de l'enquête n'avaient d'ailleurs pas été relatées (TA Rennes, 1re ch., 10 juin 1993, n° 881560, Kerloc'h : JurisData n° 1993-050911 ; Gaz. Pal. 1994, 1, pan. dr. adm. p. 68).

Même solution pour un commissaire-enquêteur qui exposait des considérations d'ordre général sur le développement de la commune (TA Orléans, 7 déc. 1993, Assoc. défense habitants Maintenon-Pierres : JCP G 1994, IV, 1711. – TA Grenoble, 2e ch., 4 juill. 1994, Guichard et a. : Gaz. Pal. 1995, 1, pan. dr. adm. p. 22).

Le commissaire-enquêteur ne peut se borner à renvoyer aux conclusions d'une précédente enquête (CE, 5 mars 1997, n° 169507, Synd. intercnal réalisation études aménag. et urb. intéressant agglomération boulonnaise et sa région : JurisData n° 1997-051545 ; Gaz. Pal. 1998, 2, pan. dr. adm. p. 110).

L'avis du commissaire-enquêteur révélant son ignorance du projet de révision est nul (TA Caen, 14 mai 1996, Assoc. Manche-Nature : Rev. jur. env. 1997, p. 449).

Le commissaire-enquêteur doit, à peine de nullité, répondre à toutes les objections exprimées par les intervenants (CAA Marseille, 1re ch., 1er juill. 1999, n° 96MA02781, SEMCAD : RFD adm. 2002, p. 823).

Des observations orales peuvent être relatées par le commissaire-enquêteur, dès lors que, malgré des débats confus, celui-ci s'est exprimé avec sérénité et impartialité (CAA Lyon, 27 avr. 2004, n° 99LY02326, Vidal : Rev. jur. env. 2005, p. 99).

Le fait pour la commission d'enquête d'avoir émis des conclusions favorables non motivées et non séparées matériellement du rapport d'enquête entache d'illégalité la délibération approuvant le PLU (TA Rouen, 8 févr. 2007, Matière : Constr.-urb. 2007, comm. 146, G. Godfrin).

Transmission – Le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête dans lequel le commissaire-enquêteur doit adresser son rapport et ses conclusions au maire, n'est pas prescrit à peine de nullité (CE, 8 janv. 1992, n° 111665, Gaillard-Schouard : JurisData n° 1992-

040324 ; Dr. adm. 1992, comm. 115 ; Rec. CE 1992, p. 9 ; JCP N 1993, p. 83 ; RFD adm. 1992, p. 363 ; D. 1992, inf. rap. p. 96 ; JCP G 1992, IV, p. 116, n° 1079 ; AJDA 1992, p. 447, concl. Pochard. – Sur les conditions de transmission de PLU arrêté, Rép. min. n° 51236 : JOAN Q, 29 sept. 2009, p. 9245).

Autorité de l'avis du commissaire-enquêteur – L'avis du commissaire-enquêteur n'est pas impératif.
Toutefois le juge des référés peut se prononcer, même à défaut d'urgence, dès lors que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable (CE, 13 juill. 2007, Sté Carrières et matériaux,). Le projet doit faire l'objet d'une nouvelle délibération (C. env., art. 123-12, al. 3), dès lors que l'avis a été défavorable.

L'avis défavorable du commissaire-enquêteur a des incidences en cas de sursis à exécution, susceptible d'être prononcé sans avoir à justifier d'un dommage, et sur l'éventualité d'une deuxième délibération (L. Bouchardeau, 12 juill. 1983, art. 6, rédaction 2 févr. 1995, devenu C. env., art. L. 123-12, al. 3).

Sanction. Portée des annulations. – L'enquête qui précède l'approbation d'un PLU, et qui déclare d'utilité publique certaines opérations contenues dans ce plan, doit respecter les dispositions du Code de l'expropriation. Si une illégalité est commise à cette occasion, c'est l'ensemble du plan, réputé indivisible de la déclaration d'utilité publique, qui devient illégal (CE, 2 mars 1984, n° 40252, Assoc. défense droits propriétaires Cne Sarlat-la-Caneda : JurisData n° 1984-040581 ; Dr. adm. 1984, comm. 200, concl. partiellement contraires comm. gouv. B. Genevois ; Dr. et ville 1984, n° 17, p. 167 ; Rec. CE 1984, tables, p. 772 et nombreux arrêts préc.).
Les annulations prononcées par le Conseil d'État peuvent être partielles. Ainsi le fait de soumettre à enquête publique un projet de PLU différent de celui qui a été rendu public n'a d'incidence que sur les seules parties du plan ainsi irrégulièrement soumises à enquête (CE, 5 déc. 1994, Marquez, cité supra n° 87). En ce cas, le PLU doit être complété.