

N° 418170

Commune de Villeeneuve-le-Comte

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 15 février 2019

Lecture du 13 mars 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. La commune de Villeneuve-le-Compte, en Seine-et-Marne, a entrepris de remplacer son plan d'occupation des sols par un nouveau plan local d'urbanisme (PLU), adopté le 27 février 2012. Comme elle le souligne, ce changement n'a pas été complètement spontané mais s'est fait en partie à la demande de l'Etat, qui soutenait la création d'un vaste complexe touristique sur la commune, porté par Eurodisney et Pierre & Vacances, et nécessitant la modification du document d'urbanisme. Le PLU a été attaqué et il a été annulé, au motif que le commissaire enquêteur n'avait pas rempli correctement son office puisqu'il s'était contenté de résumer les observations du public et de donner un avis favorable, sans exprimer une opinion personnelle. La commune estime l'Etat responsable et lui a demandé une indemnité de 55 311,86 euros au titre des frais qu'elle a exposés pour cette procédure. Le tribunal administratif de Melun, le 4 février 2016, puis la cour administrative d'appel de Paris, le 14 décembre 2017, ont rejeté sa demande indemnitaire et elle se pourvoit en cassation.

La cour a jugé que le commissaire enquêteur avait agi au nom de la commune et non de l'Etat, et que c'est donc la commune qui était responsable de la faute de service qu'il a commis dans sa mission. En prenant cette position, la cour de Paris s'est inscrite dans la jurisprudence de celle de Bordeaux (CAA Bordeaux, 10 mars 2015, n° 13BX02293), et de celle de Lyon (CAA Lyon, 31 mai 2011, n° 09LY02412), qui avait censuré le tribunal administratif de Lyon pour avoir pris la position inverse. Cette jurisprudence des cours a été critiquée par plusieurs articles de doctrine cités au dossier, signés de professeurs reconnus. Selon le pourvoi, la doctrine majoritaire estime que le commissaire enquêteur, lors d'une enquête publique organisée sur le fondement du code de l'environnement, agit au nom de l'Etat et ne peut engager la responsabilité que de l'Etat.

Le commune vous demande donc de déjuger la cour, en invoquant deux arguments :

- tout d'abord, bien que la procédure d'adoption du document d'urbanisme soit initiée et conduite par la commune, l'enquête publique dépasse le cadre des missions de service public communales, puisqu'elle doit prendre en compte des intérêts, notamment environnementaux, et un territoire qui dépassent le simple cadre communal, et donc les compétences de la commune ; c'est l'Etat qui est garant de ce que cette prise en compte, à travers la participation du public, s'effectue correctement. Il est de l'essence

de l'enquête publique de transcender sa dimension locale et, dès lors, elle ne peut relever que de l'Etat ;

- ensuite, c'est l'Etat, et non la commune qui détermine les conditions d'exercice des commissaires enquêteurs : une commission présidée par le président du tribunal administratif établit la liste d'aptitude ; ce même président désigne le commissaire pour une enquête donnée puis détermine sa rémunération.

Ces arguments ne manquent pas de poids mais nous sommes personnellement convaincu par la position prise par les cours administratives d'appel, qui nous semble reposer à la fois sur des principes jurisprudentiels anciens et constants, et sur la lettre des textes applicables.

2. Votre jurisprudence reconnaît depuis toujours à l'autorité qui adopte un acte la possibilité, et même le devoir d'exercer un contrôle de légalité sur les étapes procédurales qui ont précédé, afin de ne pas édicter un acte illégal. Il en va ainsi y compris lorsque des avis ou d'autres éléments procéduraux, tels des enquêtes, dépendent de commissions ou d'organes indépendants de l'autorité compétente pour adopter l'acte final, ce qui est très fréquent. C'est la raison pour laquelle vous jugez en principe irrecevables des recours contre des actes préparatoires : s'ils sont illégaux, ils aboutiront en principe à ce qu'aucune décision ne soit finalement prise, l'autorité compétente ne devant pas adopter la décision finale mais renoncer à l'acte ou reprendre la procédure.

Il nous semble qu'il en va de même avec une enquête publique. La commune, qui est compétente pour adopter le plan local d'urbanisme, doit exercer un contrôle de légalité sur les éléments de la procédure pour s'assurer qu'elle n'adopte pas un acte illégal. Si elle s'aperçoit que l'enquête a été gravement viciée, elle doit s'abstenir d'adopter le plan. Elle peut, d'après nous, selon les principes généraux de votre jurisprudence, reprendre les seuls actes de procédures qui sont affectés par l'illégalité. Ainsi, en présence d'un rapport du commissaire enquêteur manifestement illégal, elle peut lui demander de le compléter et reprendre les seuls actes subséquents de la procédure. Cette faculté ne doit bien sûr être utilisée qu'avec une grande prudence, car le commissaire enquêteur est indépendant, et la commune n'a pas à critiquer son rapport ou à lui demander de le modifier : il y aurait là une faute. Mais c'est ainsi que nous comprenons la jurisprudence ancienne qui juge opérant contre l'acte adopté à l'issue de l'enquête le moyen tiré de l'insuffisance du rapport d'un commissaire enquêteur. Dès lors, il est logique que la responsabilité de la commune se trouve engagée du fait de l'illégalité du PLU.

3. Cela ne suffit pas à régler la question : si l'organisation de l'enquête publique devait être regardée comme relevant de l'Etat, on pourrait imaginer que la commune se retourne contre lui pour lui voir supporter une partie du préjudice qu'elle a subi. Ce n'est pas, cependant, le sens des textes : l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme précise explicitement que le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. En outre, l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme alors applicable précisait que c'était le maire qui remplissait les fonctions attribuées en principe, pour cette sorte d'enquête, au préfet. C'est donc lui qui ouvre l'enquête, saisit le tribunal pour obtenir désignation du commissaire, précise les modalités de l'enquête, assure sa publicité, organise une éventuelle réunion publique à la demande du commissaire, proroge parfois l'enquête, et reçoit le rapport. Ce sont donc des éléments ponctuels de la procédure qui sont confiés à l'Etat, plus spécifiquement au tribunal

administratif, afin de garantir l'indépendance du commissaire : sa désignation et sa rémunération. Le fait que l'enquête publique et son commissaire doivent s'interroger sur l'atteinte à l'environnement et à d'autres intérêts qui dépassent les seuls intérêts et territoire communaux ne nous semble pas remettre en cause le fait que l'organisation de cette enquête relevait de la commune. Pour être responsable de l'irrégularité de l'enquête, il faut pouvoir empêcher l'irrégularité, la rectifier. Or, à l'époque, seule le contrôle de légalité de l'autorité compétente pour adopter le PLU permettait d'empêcher l'édiction d'un acte illégal d'un fait d'une enquête publique irrégulière.

Il nous semble donc que la faute de la commune est la seule source du préjudice qu'elle invoque, aucune irrégularité dans les actes relevant spécifiquement de l'Etat n'étant invoquée. En outre, s'agissant d'actes du tribunal administratif, seule une faute lourde pourrait probablement engager la responsabilité de l'Etat.

4. Nous achevons en précisant que deux circonstances nous semblent sans incidence sur la solution.

D'une part, le fait que depuis l'adoption du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, l'article R. 123-20 du code de l'environnement précise que l'autorité compétente, qui est ici le maire en application de l'article R. 123-20 du code de l'urbanisme, peut effectivement réagir à l'irrégularité de l'enquête ou du rapport du commissaire et demander une rectification. Une procédure est désormais organisée, qui passe par une saisine du tribunal administratif. Cela n'enlève rien au fait que, avant l'intervention de ce texte, l'enquête nous semblait organisée sous la responsabilité de la commune.

D'autre part, la commune fait valoir des circonstances d'espèce tenant à ce que l'Etat l'a poussée à adopter un PLU pour permettre le projet de « village nature » et aurait pressé le commissaire enquêteur. Nous rejoignons l'appréciation de la cour administrative d'appel et estimons que l'attitude de l'Etat, telle qu'elle est documentée au dossier, ne caractérise pas une faute.

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi.