

# L'évolution du rôle du commissaire enquêteur

Par Brigitte CHALOPIN

Présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)

Du commissaire de l'Ancien Régime au commissaire enquêteur d'aujourd'hui, la fonction et le rôle de ce dernier dans la conduite d'une enquête publique ont considérablement évolué. Indépendant de par son mode de recrutement, impartial par conviction et par déontologie, compétent de par l'expérience acquise et le suivi d'une formation continue et contrôlée, garant de la participation du public, il est devenu l'animateur incontournable de l'enquête publique « à la française », fruit d'une évolution multiséculaire originale constituant une indéniable avancée démocratique.

Il lui faudra cependant continuer à s'adapter aux évolutions technologiques et sociétales en cours afin de mieux répondre aux aspirations d'un public de plus en plus soucieux de la préservation de sa qualité de vie et de son environnement.

## La genèse de l'enquête publique

Le droit des enquêtes publiques n'est pas un droit totalement nouveau. En effet, les dispositifs consultatifs de type « enquête publique » relevant d'institutions différentes et visant à établir l'utilité publique ou à prendre connaissance des intérêts et des droits engagés avant de prendre une décision relative à un projet sont très anciens : ils existaient déjà sous l'Ancien Régime.

Ils étaient alors tous qualifiés d'enquêtes de *commodo* et *incommodo* (ou d'expressions voisines), et au XVIII<sup>e</sup> siècle, le qualificatif de *commodo* et *incommodo* (ou de commodité et incommodité) s'applique surtout à des procédures judiciaires. La logique de l'information de commodité est de fournir des renseignements à des magistrats qui se considèrent insuffisamment instruits pour se prononcer dans une procédure de vérification d'une décision (une loi) déjà discutée et adoptée par le Conseil du roi. Le Parlement désigne alors dans ses rangs un commissaire chargé de procéder à l'enquête, une désignation intervenant à la requête du procureur général. Ce dernier définit une liste de témoins qui sont assignés à se présenter devant le magistrat et son greffier, au jour et au lieu fixés pour l'enquête.

L'information de commodité est donc essentiellement une enquête par témoins : il ne s'agit pas d'entendre tout le monde, d'accueillir toutes les observations, mais bien de recueillir quelques dépositions ciblées. La question du choix des témoins est donc centrale, et elle trouve des réponses différentes selon les juridictions et les situations.

Par ailleurs, quand un individu ou un groupe requiert l'enregistrement des lettres patentes délivrées en sa faveur, le

Parlement peut demander, outre l'information de commodité, un certain nombre d'« avis » et de « consentements ». Il s'agit toujours d'« éclairer sa religion » (de lui permettre de se faire une opinion), mais sur un autre mode : on ne cherche plus à établir juridiquement la vérité sur l'utilité ou la nécessité d'un projet, sur ses avantages et ses inconvénients, mais à donner la parole à des personnes impliquées dans le projet ou compétentes à divers titres.

À côté des dispositifs judiciaires existent des dispositifs administratifs, bien plus variables dans leur qualification et dans leurs applications concrètes. Ces enquêtes sont introduites par une formule évoquant l'utilité ou la commodité - parfois désignées elles aussi de *commodo* et *incommodo*. Elles sont commandées par le Conseil du roi ou par un des ministres, lorsqu'un particulier ou un groupe soumet un projet préalablement à la prise d'une décision. De ce fait, elles sont beaucoup plus fréquentes que les enquêtes diligentées par le Parlement, celles-ci étant loin d'être systématiquement ordonnées. En revanche, elles sont généralement plus restreintes dans leur champ d'investigation et présentent une grande variété de formes.

S'agissait-il véritablement d'enquêtes publiques ? Si l'on retient pour la définir deux traits qui seront des caractéristiques des enquêtes publiques françaises au XIX<sup>e</sup> siècle, à savoir la possibilité pour tous d'accéder au dossier et de formuler des observations (exclusivement) individuelles, alors les dispositifs étudiés ici n'en relèvent pas exactement : ils sélectionnent quelques personnes ou des groupes appelés à se prononcer sur l'utilité du projet ou sur leurs intérêts. Il y a cependant une continuité frappante. D'une part, si l'on invite certaines communautés à se réunir et à débattre, l'enquête dans son ensemble vise

non pas l'organisation d'un débat, mais l'enregistrement de positions isolées en vue de l'information du magistrat. On est dans une culture politique commune de l'enregistrement liée à la définition de l'utilité publique. D'autre part, si ces dispositifs d'Ancien Régime n'ouvrent en général le dossier qu'à un petit nombre de personnes (des notables, de surcroît), on en trouve néanmoins des formes assez radicales : consultations étendues à la totalité du territoire concerné par un projet, ou des recours à publication préalable. Cette dernière vise une auto-identification des intéressés et non une consultation généralisée, mais elle ouvre l'information à un très large public (ce qui est assez exceptionnel, sous l'Ancien Régime) et elle permet de pouvoir prétendre s'appuyer sur un consentement généralisé : tous ceux qui ne se sont pas prononcés étant considérés comme ayant consenti par leur silence.

Les différences que peuvent présenter ces enquêtes ne doivent pas faire oublier l'essentiel. Dans un système de droit régalien encore peu ouvert aux vertus de la participation et de la transparence et aux valeurs de la démocratie administrative, les enquêtes publiques présentent un trait commun : elles témoignent - dans certains domaines, et

tout particulièrement dans celui de la protection du droit de propriété - du souci d'associer le public aux projets de l'administration, de veiller à ce que certaines décisions (notamment les atteintes ou les limitations apportées à ce droit qualifié, on le sait, d'« inviolable et sacré ») ne puissent être mises en œuvre sans une information préalable des intéressés et sans une concertation avec ceux-ci. Elles apparaissent de ce fait comme caractéristiques d'un style d'administration qui a bientôt trois siècles d'existence.

### L'émergence d'un tiers indépendant, le commissaire enquêteur

Ce n'est que très progressivement que le commissaire chargé de conduire les enquêtes évoquées précédemment a vu son indépendance reconnue et garantie.

En effet, à l'origine, le commissaire désigné était choisi parmi des personnalités dévouées au pouvoir en place et qui, très souvent, ne consultaient que des notables.

Leurs capacités critiques étaient donc à l'évidence réduites, et leur indépendance était sujette à caution.

En 1825, dans une circulaire relative à la conduite des enquêtes administratives de *commodo* et *incommodo* adressée aux préfets, le Comte Corbière, alors ministre de l'Intérieur, constatant que ces enquêtes étaient le plus souvent rédigées par le maire, recommandait que ces enquêtes soient confiées au juge de paix ou, en l'absence de juge de paix, « à tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir l'exactitude de sa mission » déléguée par le sous-préfet !

Progressivement, cependant, les enquêtes consistant essentiellement en enquêtes d'expropriation et/ou parcellaires, ainsi qu'en enquêtes d'urbanisme, furent confiées à des personnalités choisies en raison de leurs qualités professionnelles (majoritairement des géomètres et des architectes) par les préfets auxquels incombait l'organisation de la plupart des enquêtes à conduire. Il existait donc au niveau de chaque préfecture une liste des personnes proposées par divers organismes (chambres consulaires ou autres) susceptibles de conduire des enquêtes publiques (ces personnes étaient tacitement reconductibles dans leurs fonctions, mais elles n'étaient soumises à aucune obligation de formation).

La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (suivie de son décret d'application du 23 avril 1985) changea radicalement la situation antérieure :

- en étendant considérablement le champ des enquêtes publiques,
- et en réglementant la fonction et le rôle du commissaire enquêteur.

En effet, à partir du 23 avril 1985, les listes d'aptitude des candidats aux fonctions de commissaire enquêteur furent officialisées, avec la création dans chaque département d'une commission d'aptitude présidée par le président du tribunal administratif (ou son délégué) du ressort : elle était chargée d'évaluer l'aptitude des impétrants à diligen-



Photo © Musée Carnavalet/ROGER-VIOLLET

« Commissaire du Directoire exécutif près des tribunaux », estampe de Pierre Michel Alix (1762-1817) / Auguste Gamerey (1785-1824), Musée Carnavalet, Paris.

« À l'origine, le commissaire désigné était choisi parmi des personnalités dévouées au pouvoir en place et qui, très souvent, ne consultaient que des notables. »



Chez Aubert & C<sup>ie</sup> Pl. de la Bourse

M. le juge de paix a rendu sa décision, les parties sont censées conciliées.

Photo © Coll. KHARBINE-TAPABOR

« M. le juge de paix a rendu sa décision, les parties sont censées être réconciliées », gravure d'Honoré Daumier (1808-1879) publié dans le journal satirique *Le Charivari* du 24 octobre 1846.

« En 1825, dans une circulaire relative à la conduite des enquêtes administratives de *commodo et incommodo* adressée aux préfets, le Comte Corbière, alors ministre de l'intérieur, constatant que ces enquêtes étaient le plus souvent rédigées par le maire, recommandait que ces enquêtes soient confiées au juge de paix ou, en l'absence de juge de paix, « à tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir l'exactitude de sa mission » déléguée par le sous-préfet ! »

ter des enquêtes. Le texte de l'époque précisait que la commission devait se fonder « notamment sur la compétence et l'expérience du candidat », mais il ne prévoyait pas que celui-ci soit auditionné par la commission (une pratique qui s'est toutefois répandue au cours des années 1990). Cette réforme a contribué à élargir notablement l'éventail des origines socio-professionnelles des candidats retenus.

L'enquête avait alors pour objet « d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions (postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise) afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information » (article L.123-3 du Code de l'environnement).

Le commissaire enquêteur pouvait décider, seul, de prolonger de quinze jours la durée de l'enquête qu'il conduisait et, avec l'accord de l'autorité organisatrice de l'en-

quête, de tenir une réunion d'information et d'échange avec le public

Il s'agissait donc à ce stade de recruter non pas des experts ou des spécialistes (voire des juristes confirmés), mais, selon la formule consacrée, des « honnêtes hommes » dans le sens que l'on donnait à cette formulation au XVII<sup>e</sup> siècle, à savoir « des hommes cultivés, mais qui ne le montrent pas, [sont] modérés en tout, [sont] très sociables... » et devant avant tout faire preuve de bon sens, d'indépendance et d'absence d'intérêt personnel dans l'opération et d'une totale impartialité dans la conduite de l'enquête. Il n'en reste pas moins, en l'absence d'un véritable statut, un « collaborateur occasionnel du service public ». Dans tous les cas, l'exercice de sa fonction était limité à la durée de l'enquête pour laquelle il avait été désigné.

Mais la complexité croissante des dossiers d'enquête et des exigences accrues en matière de sécurité juridique



Mme Huguette Bouchardeau, ministre de l'Environnement sur le perron de l'Élysée à l'issue du conseil des ministres du 5 février 1986.

« La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (suivie de son décret d'application du 23 avril 1985) changea radicalement la situation antérieure en élargissant considérablement le champ des enquêtes publiques et en réglementant la fonction et le rôle du commissaire enquêteur. »

ont sensiblement fait évoluer le rôle dévolu au commissaire enquêteur, avec des tribunaux administratifs ayant tendance à désigner de plus en plus souvent les commissaires enquêteurs en fonction de leur expérience professionnelle, glissant de ce fait vers une forme de « spécialisation » de ces derniers dans l'exercice de leurs missions.

### L'évolution du rôle du commissaire enquêteur : la réforme opérée en 2010 par la loi ENE (Engagement national pour l'environnement), dite Grenelle 2

La loi du 12 juillet 2010 (article L. 123-1 nouveau du Code de l'environnement) a sensiblement modifié les priorités affichées dans les « objets » des enquêtes, et en particulier le rôle du commissaire enquêteur, en affirmant que « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à

*l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».*

Il est ainsi apparu que la réforme de 2010 se donnait pour objectifs :

- une plus grande effectivité de la participation du public,
- une rationalisation affichée des enquêtes publiques,
- une meilleure sécurisation juridique de la procédure des enquêtes publiques,
- une diminution globale des coûts de ces enquêtes,
- la réaffirmation et même le renforcement du rôle du commissaire enquêteur en tant que principal acteur de l'enquête publique.

S'agissant de la participation du public, les pouvoirs propres du commissaire enquêteur ont été étendus :

- en lui permettant de prolonger l'enquête jusqu'à 30 jours (au lieu de 15 jours auparavant) ;
- et en lui permettant d'organiser seul une réunion d'information et d'échange sans avoir à solliciter l'accord préalable de l'autorité compétente pour organiser l'enquête.

S'agissant de la rationalisation des enquêtes publiques, le nombre de ces enquêtes a été considérablement réduit afin d'aligner les très nombreuses procédures d'enquête alors existantes sur deux grands types de procédure : les enquêtes environnementales relevant du Code de l'environnement et les enquêtes relevant du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (hormis quelques rares exceptions).

S'agissant de la sécurisation juridique des enquêtes publiques, outre un contrôle renforcé de la formation des commissaires enquêteurs lors du renouvellement de leur inscription sur la liste d'aptitude (tous les quatre ans), la possibilité pour le président du tribunal administratif de demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions en cas d'absence ou d'insuffisance de celles-ci devait permettre de réduire les risques de contentieux (encore trop importants sur ce point précis).

Enfin, s'agissant de la diminution globale des coûts de l'enquête, la réforme a prévu :

- la possibilité de réaliser une enquête unique en cas de pluralité d'enquêtes portant sur un même projet,
- de pouvoir suspendre une enquête en cas de modifications substantielles apparues au cours de celle-ci,
- de pouvoir mener une enquête complémentaire au vu des conclusions du commissaire enquêteur.

Malheureusement, il apparaît qu'à ce jour tant les maîtres d'ouvrage que les autorités organisatrices des enquêtes n'ont pas encore pris la pleine mesure des modifications opérées par la réforme de 2010, empêchant de donner à la mission la juste reconnaissance dont elle devrait bénéficier.

### Les perspectives en ce qui concerne le rôle futur du commissaire enquêteur

Au moment où se mettent en place d'importantes mesures de simplification et où deux commissions (Moné-

diaire et Richard) viennent successivement de « plancher » sur les mesures susceptibles de renforcer la participation du public, notamment pendant la phase de concertation, c'est-à-dire en amont de l'enquête, il importe d'affirmer que la procédure aval, c'est-à-dire l'enquête publique elle-même, laquelle constitue indéniablement une avancée démocratique, garde toute sa pertinence.

En effet, cette particularité française qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays européens a su évoluer au fil des réformes qui l'ont encadrée. Sa procédure a désormais atteint une maturité certaine :

- en effet, l'enquête publique est la seule procédure de participation du public qui permette aux citoyens de s'informer sur un projet et de formuler des observations à son sujet auprès d'un tiers indépendant (le commissaire enquêteur), et ce préalablement à toute prise de décision ;
- elle est aussi la seule procédure à solliciter l'avis pertinent et motivé d'un commissaire enquêteur sur un projet donné, en relation avec les observations du public et le contenu du dossier, ce qui n'est pas le cas des autres procédures, comme la mise d'informations à la disposition du public ou la consultation de ce dernier *via* Internet ;
- enfin, c'est une procédure juridiquement encadrée : en effet, c'est celle qui protège le mieux les citoyens puisque, de par la loi, l'autorité décisionnaire et le maître d'ouvrage sont obligés de tenir compte des observations du public, une obligation qui n'existe pas dans le cas des autres procédures.

Le rôle du commissaire enquêteur est donc fondamental dans l'enquête publique : il est en effet garant de l'intérêt général et facilitateur du projet. Son intervention à tra-

vers la rédaction de son rapport, et plus encore la prise en compte de ses conclusions motivées sont de nature à prévenir (ou à réduire) les dommages collatéraux de tout projet soumis à enquête publique. Cette prise en compte permet donc une meilleure acceptabilité sociale du projet, prévenant ainsi de futures difficultés, notamment contentieuses, et contribuant *in fine* à la réduction des délais de réalisation du projet concerné.

En effet, même s'il n'existe pas de « profession » ou de « métier » de commissaire enquêteur, il importe que le futur commissaire enquêteur devienne un véritable professionnel de l'enquête publique. Et quelles que soient ses qualités intellectuelles ou comportementales ou ses expériences antérieures, il convient qu'il acquière et domine toutes les techniques relatives à la conduite d'enquêtes publiques appelées de plus en plus à se dématérialiser. Une solide formation initiale dès son inscription sur la liste d'aptitude, puis une formation continue tout au long de l'exercice de son activité de commissaire enquêteur sont indispensables. Cette formation devrait, comme mentionné précédemment, conditionner son maintien sur les listes d'aptitude dont le renouvellement intervient tous les quatre ans.

Enfin, il ne serait pas illogique que, au cas où des procédures de concertation seraient généralisées en amont des enquêtes publiques, le garant de cette concertation puisse être choisi dans le vivier actuel des commissaires enquêteurs (sous réserve de la mise en place d'un module de formation complémentaire) tant leur expérience en matière de participation du public est reconnue et contrôlée. Il va de soi que c'est un autre commissaire enquêteur qui devrait dans ce cas être désigné pour conduire l'enquête publique en aval.