

# Session de formation des nouveaux commissaires enquêteurs des Pays de la Loire

## *Les droits et obligations du commissaire - enquêteur*

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures et transports

**2 mars 2010**

**Présent  
pour  
l'avenir**



Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement  
et du Logement des Pays de la Loire

# Regard rétrospectif sur l'enquête publique

et donc  
sur les attentes  
vis à vis du rôle  
du commissaire enquêteur

# Les étapes essentielles

- Révolution Française (notamment à des décrets de 1790 et 1791), mais comme de nombre d'initiatives des Assemblées Constitutives ou Législatives, elles ne prendront forme que sous l'administration Napoléonienne, en 1810 *La base du dispositif est une loi de 1810 votée pour garantir le respect du droit de propriété lors des expropriations. La loi du 7 juillet 1833 a introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (ou DUP). Il s'agit d'un cas particulier d'enquête.*
- Il faudra attendre un décret de 1959 (*mais toujours avec l'objectif de défendre le droit des propriétaires et valider les projets de l'administration*) modifié par celui du 6 juin 1976 pour que les enquêtes préalables aux déclarations publiques soient organisées dans une forme rigoureuse.

# Les étapes essentielles (suite)

- Avec le développement de la protection de l'environnement (cf. loi de 1976), il est apparu indispensable de donner à l'enquête publique un vrai caractère démocratique et un poids certain auprès des décideurs. Ce fut l'objet de la loi du 12 juillet 1983, dite « LOI BOUCHARDEAU », du nom du Ministre de l'Environnement de l'époque. Elle confie au pdt du TA la désignation des commissaires enquêteurs pour conduire l'enquête.
- Ses décrets d'application ne sortirent que le 23 avril 1985.
- Cette loi n'a pas mis à plat toutes les procédures d'enquêtes publiques, beaucoup d'entre elles ayant conservé leurs particularismes (y compris l'autorité désignant le commissaire-enquêteur).

# Les étapes essentielles (suite)

Le dispositif de la Loi Bouchardeau a fait l'objet de quelques avancées supplémentaires :

- La loi du 2 février 1995 (dite Loi Barnier) confiant aux pdts des TA la présidence des commissions départementales chargées d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaires enq.
- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et son décret n° 2002-1341 du 5 novembre 2002, a étendu aux enquêtes préalables aux D.U.P la désignation des C.E. par le pdt du TA et a renforcé l'indépendance du commissaire enquêteur vis-à-vis du maître d'ouvrage, par la création d'un fonds géré par la caisse des dépôts et consignations, tout en revalorisant les indemnités allouées au commissaire enquêteur.

# *Les qualités requises*

- Indépendance
- Sens de l'intérêt général
- Sensibilité aux préoccupations d'environnement
- Sens à la communication (tout en respectant son obligation de réserve / médias)
- Capacité de synthèse et de rédaction



# Ses obligations

- Ne pas être intéressé à l'opération objet de l'enquête publique
- Ne pas être incompatible (en raison des fonctions exercées)
- Un devoir de réserve lors de la conduite de l'enquête
- Un devoir d'impartialité.

# *Son « statut »*

- Il n'est pas un expert  
(CE 22.10.99 Commune de Barnas)
- Il est un collaborateur occasionnel du service public, d'où :
  - protection de l'Etat / dommages subis
  - garantie de l'Etat / fautes de service ou fautes personnelles non dépourvues de lien/service
  - Substitution de l'Etat en cas défaillance M.O.
- Il est un travailleur indépendant (conséquences sociales et fiscales + règles cumul pour les fonctionnaires).

## Récapitulatif du nombre de commissaires enquêteurs depuis 2006

DEPARTEMENT	2006		2007		2008		2009		2010	
	Retrait de la liste	Nouvelle inscription								
44	2	10	4	5	10	8	9	9	14	1
<i>Total</i>	116		117		120**		120		107	
49	2	5	2	5	0	5	9	4	5	3
<i>Total</i>	70 + 2 (*)		75		80		75		73	
53	2	3	2	14	4	4	0	6	7	0
<i>Total</i>	41		53		53		59		52	
72	2	4	1	5	14	6 (7-1)	4	9	5	2
<i>Total</i>	61		65		58-1 = 57		63		60	
85	3	4	1	4	5	8	3	9	8	3
<i>Total</i>	62		65		68		74		69	
<b>TOTAL GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE</b>	<b>350 + 2 (*)</b>		<b>375</b>		<b>378</b>		<b>391</b>		<b>361</b>	

(\*) cf article 2 de la liste 49 pour 2006 = inscrits pour présider la CAF uniquement. Intégrés dans la liste générale pour 2007.



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

## LES DESIGNATIONS PAR CATEGORIES D'ENQUETES PUBLIQUES

2008

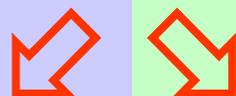
<i>Département</i>	<i>Loi sur l'eau</i>	<i>P.L.U. ZAC Assainissement Cartes communales</i>	<i>Installations classées et  carrières</i>	<i>Remembrement</i>	<i>D.U.P. et autres</i>	<b>TOTAL</b>
<b>44</b>	4	69	43	4	37	<b>157</b>
<b>49</b>	4	85	37	1	22	<b>149</b>
<b>53</b>	6	34	25	5	6	<b>76</b>
<b>72</b>	2	34	18	2	9	<b>65</b>
<b>85</b>	7	78	32	0	32	<b>149</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>300</b>	<b>155</b>	<b>12</b>	<b>106</b>	<b>596</b>



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# Acteur au double titre



de son rôle clé  
dans le  
processus  
participatif  
(gouvernance)

de sa responsabilité  
dans l'examen  
des projets soumis  
à enquête publique



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT



# Le commissaire enquêteur, vecteur majeur de la participation

D'abord,  
dans le cadre du  
déroulement de  
l'enquête publique  
où il dispose d'un vrai  
pouvoir d'impulsion

Puis,  
dans son rôle  
d'expression  
en fin d'enquête  
publique (au travers  
de son rapport et de  
ses conclusions)



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# Un large pouvoir de direction de l'enquête publique

☞ Au titre du contrôle des conditions de l'enquête

Avis préalable sur l'organisation de l'Enquête Publique :  
Possibilités de faire des observations sur le choix des dates,  
les conditions de mise à disposition du public

Vérification de la publicité

Contrôle du dossier avec possibilité de le faire compléter

Possibilité de faire proroger la durée de l'Enquête Publique

# Un large pouvoir de direction de l'enquête publique

☞ Au titre de son pouvoir d'investigation

Visite des lieux

Audition des  
personnes intéressées

Convocation du maître d'ouvrage  
ou des agents de l'administration

Demande au Pdt du TA de désignation d'un expert

Organisation d'une réunion publique



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# Une importante responsabilité en fin d'enquête publique

Dans le délai d'un mois, il doit, après avoir rappelé l'objet de l'Enq. Pub. & les modalités d'organisation de l'enquête, **rendre compte de l'ensemble des événements** qui s'y sont déroulés,

↳ Il est le garant du bon déroulement de l'enquête publique et donc des conditions de participation du public

faire part de l'opinion écrite et orale du public (et des réponses du M.O)

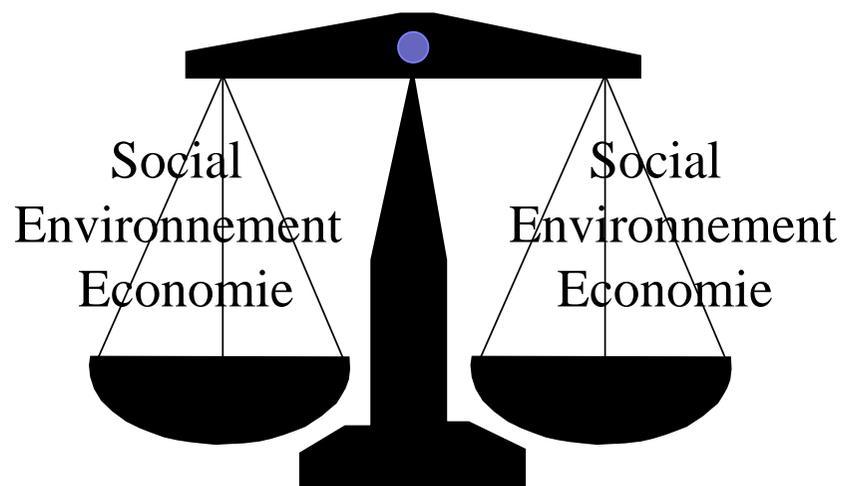
et doit, dans ses conclusions, prendre position sur l'intérêt public du projet soumis à l'enquête, avec un point de vue qui peut ne pas être celui de l'opinion majoritaire exprimée.

# *Son appréciation peut s'appuyer sur «la théorie du bilan»*

Arrêt du Conseil d'Etat  
du 28 mai 1971,  
dit « Ville nouvelle Est »  
(en fait de Lille Est)

« Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente... »

Dans quel sens  
penche la balance  
entre les éléments positifs avancés  
par le maître d'ouvrage  
et les éléments négatifs mentionnés ou pas  
dans le dossier ?



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# L'approche du social

**Surtout  
par les  
remontées de  
l'enquête  
publique**

↳ les intérêts individuels privés [dont propriété] sur le site ou à proximité.

↳ les salariés et les usagers

↳ les citoyens et les contribuables

↳ les permanents et les «saisonniers»

↳ les autres intérêts publics  
[domaines publics, communes limitrophes..]



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# L'approche de l'environnement

**Apport  
de la visite  
[indispensable]  
des lieux**

**Lecture  
critique de  
l'étude d'impact**

**Les milieux  
naturels ne se  
déplacent à l'EP**

↳ Choix fréquent de l'éloignement par rapport à l'urbanisation et donc d'une atteinte aux milieux naturels

↳ Gestion économe de l'espace, intégration et bonne échelle ?

↳ Suppression ou réduction impacts ?

↳ Réduction nuisances, pollutions & risques préexistants ?

↳ Solutions alternatives ?

↳ Mesures compensatoires ?



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# L'approche économique

**Généralement  
le parent pauvre  
du dossier**

↳ Estimatif de  
l'investissement et très  
rarement du fonctionnement

↳ A la bonne échelle ?  
ex : intercommunalité

↳ L'externalisation des coûts  
collectifs ?



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT

# Le bilan final et l'évaluation de la balance positive ou négative du projet

☞ La vaine prétention monétariste.

☞ Le point d'appui constitué par « l'erreur manifeste d'appréciation »

## Cet avis doit être :

- **personnel** (ni avis dominant lors E.P, ni avis du M.O.)
- **motivé** (exposé des raisons de sa position - si non tenu de répondre à toutes observations, obligation de les consigner et d'écarter en motivant les critiques et contre-propositions)

L'avis favorable peut être conditionné par des réserves (à ne pas confondre avec des recommandations) qui doivent conduire le maître d'ouvrage à modifier son projet.

Si cette modification est importante, elle peut imposer l'organisation d'une nouvelle enquête.

**Son rapport et ses conclusions motivées influent sur une éventuelle suite contentieuse**



En premier lieu, vis-à-vis du référé-suspension, seule vraie mesure conservatoire de la future chose jugée



Puis, lors du jugement, tant sur les éléments de forme que sur ceux qui doivent éclairer le fond (+ censure éventuelle du rapport & conclusions...)



PRÉFECTURE  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION  
RÉGIONALE DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'AMÉNAGEMENT  
ET DU LOGEMENT