

De quelques conditions de l'impartialité et de l'indépendance des commissaires enquêteurs

Remarque terminologique : le topo ne parle, par souci de légèreté, que du commissaire enquêteur, à chaque fois il faut entendre « commissaire enquêteur ou membre de la commission d'enquête.»

Les enquêtes publiques ont des sources diverses ; par exemple, le code de l'expropriation, le code de l'environnement, le code rural, le code de l'urbanisme prévoient, chacun, en matière de domanialité, d'installations classées, de travaux hydrauliques, d'élaboration, révision ou modification des documents d'urbanisme dans quels cas et conditions des travaux, une opération, une approbation ou une autorisation sont précédés d'une enquête publique. Chacune a son régime propre et il est important, à chaque occasion, de consulter les textes idoines.

Il existe donc différentes enquêtes publiques même si, de plus en plus, leurs régimes tendent à s'harmoniser sur le modèle de la loi Bouchardeau.

Chaque régime, précise l'autorité compétente pour désigner le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête : le maire, le préfet ou le président du tribunal administratif. Le respect des compétences de chacune de ces autorités est essentiel :

- *C.E. 8 mars 1991, Ville de Maisons-Laffitte, n°104973*

Cette autorité n'est pas parfaitement souveraine. Si l'art. R.141-4 du code de la voirie routière ne prévoit pas que le commissaire-enquêteur, lequel est désigné par un arrêté du maire soit choisi sur une liste départementale :

- *C.E. 13 mai 2004, commune de Saint-Germain-lès-Corbeil, n°99PA03701*

il n'en va pas de même pour le président du tribunal administratif ou le préfet ; cf. par exemple, l'art.L.R.11-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En outre, quelque soit le régime, sa liberté est mesurée à l'aune de l'indépendance et de l'impartialité des intéressés.

Les textes eux mêmes précisent ces limites.

Ainsi l'art.R.11-5 du code de l'expropriation indique : « Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur les personnes appartenant à l'administration de la collectivité ou de l'organisme expropriant ou participant à son contrôle ou les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans. » La même formule est reprise à l'article R.11-14-4 de ce code.

L'article L123-6 du code de l'environnement précise, s'agissant des enquêtes Bouchardeau ou assimilées :

« Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.»

Ces dispositions visent d'avantage l'indépendance du commissaire enquêteur que son impartialité. Même si les deux notions doivent être distinguées elles ont des liens et j'envisagerai dans la suite du topo les deux catégories équanimement. Au demeurant le principe d'impartialité s'impose aux commissaires enquêteurs :

- *C.E. 23 juin 1997, ville de Vaucresson, n°177393 177413 179311*

Plusieurs arrêts, après avoir affirmé l'indépendance du commissaire enquêteur ajoutent que le dossier ne révèle pas qu'il n'aurait pas assumé sa mission avec l'impartialité requise.

- *C.A.A Nancy, 28 février 2002, collectif meusien contre l'enfouissement des déchets*

Le juge administratif, gardien de la légalité des décisions de l'administration et des autorisations qu'elle accorde vérifie l'indépendance et l'impartialité des commissaires enquêteurs et, le cas échéant, prononce l'annulation de l'acte intervenu après une enquête publique conduite par un commissaire enquêteur partial ; le juge considère que dans ce cas la procédure est irrégulière :

- *C.E. 8 juillet 1996, association T.G.V. Amiens Picardie et autres, n°120275*

- *C.E. 15 janvier 1996, M. D..., n°119894*

La jurisprudence en ce sens est rare, elle est cependant moins improbable aujourd'hui qu'elle ne le fut au début du XX^e siècle où le juge se bornait à qualifier de regrettable la désignation d'un commissaire enquêteur partial. Au demeurant le premier texte à interdire la désignation d'une personne intéressée est le décret du 6 juin 1959 ; ce décret, à ma connaissance le premier texte en ce sens, est le père de l'article R.11-5 du code de l'expropriation précité.

Quatre interdictions résultent de l'ensemble de ces textes :

1. N'avoir aucun intérêt personnel à l'opération
2. Ne pas avoir pris parti sur le projet
3. Être indépendant de l'opérateur ou de la puissance expropriante
4. Corollaire, ne pas en assurer ou en avoir assuré le contrôle

Passer outre implique l'annulation de l'acte administratif intervenu à la suite de l'enquête publique ainsi viciée comme il a été dit ci-dessus.

Ces quatre critères négatifs sont appréciés par le juge administratif soit à raison de la situation personnelle du commissaire enquêteur, soit à raison de sa situation professionnelle, soit à raison de fonctions électives.

Il est d'emblée rappelé que l'avis favorable donné par un commissaire enquêteur pour une première section d'autoroute ne lui interdit pas d'être désigné pour une deuxième section :

- *C.E. 13 janvier 1984, commune de Thiais, n° 35508*

A raison de sa situation personnelle

- Situation matrimoniale : la circonstance que le commissaire-enquêteur était l'époux de la fondatrice de l'association qui utilisait épisodiquement une partie du rez-de-chaussée de l'immeuble faisant l'objet de la procédure d'expropriation, n'est pas à elle seule de nature à faire regarder celui-ci comme ayant un intérêt à la réalisation de l'opération au sens de l'article R. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

- *C.E. 3 juillet 1998, Mme S..., n°172736*

- Propriétaire : la circonstance que le domicile personnel du commissaire enquêteur se soit située, à l'époque de l'enquête, à quelques centaines de mètres du tracé prévu pour une rocade ne permet pas de le regarder comme ayant intérêt à l'opération projetée, au sens de l'article R. 11-5 précité :

- *C.E. 1^o décembre 1982, ville de Lambersart, n° 18329 18330 18347*

A raison de sa profession

Exercice privé d'une profession :

- Géomètre expert : la désignation d'un géomètre expert membre d'une société civile professionnelle qui venait de réaliser pour le compte de l'expropriant, dans le même département, des plans parcellaires se rapportant à l'opération déclarée d'utilité publique contrevient à l'exigence d'impartialité du commissaire enquêteur et entache d'irrégularité les enquêtes parcellaires :

- *C.E. 8 juillet 1996, association T.G.V. Amiens Picardie et autres, n°120275*

- *C.E. 5 juin 1991, M. M... et autres, n° 85127*

Mais l'administrateur d'une société anonyme, ayant pour objet social l'exercice de l'activité de géomètre-expert et dont le siège social est situé sur le territoire de la commune voisine de celle où se déroule l'enquête, laquelle a prêté son concours à des constructeurs dans le cadre d'opérations réalisées sur le territoire de cette commune ; peut être désigné comme commissaire enquêteur eu égard à la nature de l'activité en cause et au fait qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que sa société tirait une part significative de son chiffre d'affaires d'opérations de constructions réalisées sur le territoire de la commune bénéficiaire de l'opération :

- *CAA Paris, 19 octobre 2000, commune de Fontenay-Aux-Roses, n°99PA02563*

- Membre associé d'une chambre de commerce et d'industrie : dès lors que ce membre associé n'est pas au nombre des personnes mandatées par la chambre de commerce et d'industrie, en application de l'article R. 123-3 du code de l'urbanisme, pour être associées à l'élaboration des plans d'occupation des sols du ressort de la chambre il peut être désigné comme commissaire enquêteur :

- *C.E. 30 octobre 1990, ministre de l'intérieur, n° 88235*

Agents des administrations :

Agent d'une collectivité locale ou d'un EPCI

- Agent d'un EPCI : les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le commissaire-enquêteur, du fait de sa qualité d'agent du district urbain aurait eu intérêt à l'expropriation d'un immeuble au profit d'une commune :

- *C.E. 5 mars 1997, MM. Z..., n° 138687 139247*

- retraité de la collectivité expropriante : un retraité, ancien urbaniste en chef de l'État et ancien directeur de l'agence d'urbanisme d'une communauté urbaine peut, six ans après avoir quitté le service être désigné comme commissaire enquêteur d'une enquête publique en vue de la construction d'une rocade alors même que ses fonctions l'avaient amené à

participer à l'élaboration du projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui retient dans ses options le principe de la création de cette rocade :

- C.E. 1^o décembre 1982, ville de Lambersart, n^o 18329 18330 18347

- CAA Versailles, 16 novembre 2007, M. Poupart, n^o06VE00882 (le commissaire enquêteur, retraité à la date de l'enquête, avait exercé les fonctions de directeur de l'urbanisme d'une commune)

➤ Secrétaire de mairie : Un ancien secrétaire de mairie n'est pas intéressé à la DUP du projet d'aménagement d'une route nationale :

- C.E. 28 juin 1989, comité de défense de Quezac, n^o 74512

➤ A elle seule la circonstance que le commissaire enquêteur exerce des fonctions à la présidence de la Régie municipale d'électricité de la commune de Toulouse n'entache pas son indépendance et son impartialité son avis sur l'expropriation de terrains appartenant à la ville de Toulouse :

- CAA Bordeaux, 23 février 2006, association de défense des riverains du fil d'Ariane et autres, 01BX00220

Agents de l'État

➤ secrétaire en chef de sous-préfecture : le commissaire enquêteur qui a eu la qualité de secrétaire en chef de sous-préfecture n'a aucun intérêt au projet de déclaration d'utilité publique de l'élargissement de la voie communale :

- C.E. 4 mars 1994, ministre de l'intérieur, n^o 116724

➤ Retraité de l'État : le seul fait que M. Salon, admis à faire valoir ses droits à la retraite, avait été directeur de préfecture n'était pas de nature à le faire regarder comme une personne intéressée à une DUP pour l'extension des pistes de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle :

- C.E. 29 avril 1998, communes de Gonesse et autres, n^o 187801 187956 187984 187986 188008 188047 190764

Sur l'indépendance des retraités la jurisprudence est nombreuse. Le juge prend soin de vérifier qu'avant sa retraite l'agent n'avait pas eu à connaître du projet pour lequel il est nommé commissaire enquêteur ; cf. par ex. :

- C.E. 4 avril 1997, *syndicat intercommunal de la Brie pour le raccordement à Valenton*, n°162968

- Dès que l'agent public exerce des fonctions de responsabilité dans le domaine en cause il doit s'abstenir : l'ingénieur des travaux publics de l'État en fonction dans une direction départementale de l'équipement et précisément affecté à la subdivision dont dépend la commune bénéficiaire d'une expropriation et qui avait en particulier la responsabilité de la gestion de la voirie de cette commune ne peut être commissaire enquêteur, même si l'opération vise à l'agrandissement du cimetière:

- C.E. 17 novembre 1982, *M. D...*, n°29018

A raison de fonctions électives

- Le conseiller général, en tant que membre de l'organe délibérant de la collectivité expropriante est réputé intéressé à l'opération :

- C.E. 15 janvier 1996, *M. D...*, n°119894

- Le conseiller municipal qui a pris part à diverses délibérations du conseil municipal préparatoires à la procédure d'expropriation engagée au profit de la ville ne peut être commissaire enquêteur, alors même qu'à la date de l'enquête publique il n'est plus membre du conseil municipal :

- C.E. 13 décembre 1985, *association de défense des expropriés du projet concernant la suppression du passage à niveau n° 416 a Orange*, n° 34717

- Le conseiller municipal n'est pas intéressé à l'opération au bénéfice de la commune voisine, même s'il appartient au même parti politique que la majorité de la commune bénéficiaire de l'opération :

- C.A.A Paris. 17 mai 2001, *ville de Paris*, n°00PA00864 00PA00865

- Le maire adjoint d'une commune, laquelle n'a pas souhaité être consultée sur le projet de POS de la commune voisine, peut être commissaire de l'enquête publique prescrite pour l'élaboration de ce document d'urbanisme :

- C.E. 12 octobre 1992, Mme Danièle Meulien, n°112455

- Le maire d'une commune située dans le périmètre concerné par le projet de plan d'aménagement rural doit être regardé comme ayant intérêt à la déclaration d'utilité publique en vue de la réalisation d'une base de loisirs et de vacances prévue au projet de plan d'aménagement rural sur un ensemble de communes voisines :

- C.E. 23 mai 1980, Mme L... et M. B..., n°09763

- Le maire ou conseiller d'une commune voisine n'est pas intéressé, mais le juge prend soin de vérifier l'extranéité de la commune par rapport au projet :

- C.E. 31 juillet 1996, association, société alpine de protection de la nature, n°163069

La preuve de la dépendance ou de la partialité

Cette preuve n'est pas facile à apporter pour le requérant ... qui en a pourtant la charge :

- CAA Nancy, 2 avril 2009, M. Laffont, n°08NC00406

La seule lecture de l'arrêté de désignation ne permet pas de déceler d'éventuels liens entre le commissaire enquêteur et le bénéficiaire de l'opération. Au demeurant, sauf exceptions comme par exemple l'art. R.11-4-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les dispositions législatives ou réglementaires n'imposent pas au préfet ou au président du TA d'indiquer, dans l'arrêté désignant le commissaire enquêteur, les éventuels éléments, tels que les titres et fonctions de cette personne, lesquels permettraient de vérifier le respect des interdictions précitées :

- C.E. 25 mars 1994, Mme L... et Mme P..., n°124545

- C.E. 23 mai 2001, Association pour la défense de l'environnement du pays arézien et du Limousin, n°201938

Encore que l'obligation de préciser les qualités du commissaire enquêteur ne soit pas une formalité substantielle lorsque sont mentionnés le nom et l'adresse du commissaire enquêteur :

- C.E. 7 octobre 1998, association environnement et TGV, n°178968

Le juge l'apprécie à la date de l'enquête publique ; par suite des événements postérieurs qui auraient pu altérer son indépendance s'ils étaient survenus à l'époque de l'enquête sont sans influence sur la régularité de la procédure.

- C.E. 11 janvier 1980, société civile "groupement foncier agricole des falaises de Flamanville" et autres, n° 10652 10653

- C.E. 17 février 1967, ville de Cherbourg, n° 38010 38011

Enfin, pour conclure par une note humoristique, le Conseil d'État n'attend pas des commissaires enquêteurs, au moins au titre de l'impartialité, qu'ils soient compétents dans la matière :

- C.E. 8 janvier 1982, comité d'action socialiste de la moyenne vallée du Rhône, n°15148 15332

Mais s'ils le sont, la Haute Assemblée ne leur tient pas rigueur d'être qualifiés :

- C.E. 11 janvier 1980, société civile "groupement foncier agricole des falaises de Flamanville" et autres, n° 10652 10653