

Garanties d'indépendance et d'impartialité

1° Principe d'indépendance

a) Généralités

L'exigence d'indépendance du commissaire-enquêteur (ou des membres de la commission d'enquête) vaut pour l'ensemble des enquêtes publiques, quel que soit le régime auquel celles-ci sont soumises (pour une enquête préalable au déclassement d'un chemin rural, TA Clermont-Ferrand, 16 mars 1999, Jean-Louis Gaby : Rev. jur. env. 2000, p. 127, obs. J.-C. Hélin). Cette indépendance est toutefois toujours présumée, de sorte que c'est au requérant qu'il incombe d'administrer la preuve d'une éventuelle irrégularité en la matière (CE, 4 mai 1979, Dpt Savoie : Rec. CE 1979, p. 185).

Ce principe se traduit par un certain nombre d'incompatibilités mentionnées à l'article R. 11-5, alinéa 2 du Code de l'expropriation, pour les enquêtes qualifiées traditionnellement "de droit commun".

Pour les enquêtes "environnementales", celles-ci figuraient à l'article L. 123-6 du Code de l'environnement, dont les dispositions ont été précisées par l'article 9, alinéa 2 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985. Aux termes de ce dernier texte, "ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur 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, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête, ou au sein des associations concernées par cette opération" (C. env., art. R. 123-9).

La loi du 12 juillet 2010 (L. n° 2010-788, art. 236) reprend à la lettre les dispositions antérieures :

Ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur ou membre de la commission d'enquête les personnes intéressées au projet à titre personnel ou à 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'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Les dispositions du premier alinéa peuvent être étendues, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, à des personnes qui ont occupé ces fonctions (C. env., art. L. 123-5).

Malgré quelques incertitudes tenant à la rédaction de certains arrêts qui évoquent l'idée que cette exigence doit être appréciée "au moment" ou "à la période de l'enquête" (notamment, CE, 1er déc. 1982, Ville Lambersart : JurisData n° 1982-042442 ; CJEG 1983, p 171. – CE, 2 mars 1983, Comité régional défense antinucléaire Rhône et vallée du Rhône et a. : CJEG 1983, p. 175), il paraît plus logique de considérer que c'est au moment de la désignation du commissaire-enquêteur que s'applique cette obligation et que c'est à cette date qu'il convient de vérifier si le commissaire-enquêteur ne tombe pas sous le coup de l'une ou l'autre des différentes incompatibilités prévues (en ce sens, CE, 17 févr. 1967, Ville Cherbourg : Rec. CE

1967, p. 77. – TA Bordeaux, 21 oct. 1986, Assoc. défense environnement et cadre de vie Ville Agen c/ Maire Agen : Cah. jur. Aquitaine 1987, p. 173).

Le Conseil d'État a jugé "qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait au préfet d'indiquer dans l'arrêté désignant le commissaire-enquêteur, les éventuels éléments, tels que les titres et les fonctions de cette personne, permettant de vérifier le respect des dispositions précitées de l'article R. 11-5" (CE, 25 mars 1994, Lenormand et a. : BJDU 1994, n° 5, p. 10, concl. F. Scanvic).

b) Notion de personne "intéressée au projet"

L'existence d'un intérêt direct, personnel ou fonctionnel, au projet est de nature à entacher d'irrégularité la désignation du commissaire-enquêteur.

N'ont pas été considérés comme tels :

– un lien trop ténu avec l'opération projetée qui résulterait, par exemple, de la connaissance des propriétaires concernés (CE, 26 févr. 1975, Banquels de Marques : Rec. CE 1975, p. 161) ;

– l'expression par le commissaire-enquêteur, antérieurement à sa désignation, d'une opinion générale sur l'opération soumise à enquête (CE, 1er déc. 1965, Thorel : Dr. adm. 1965, comm. 403. – CE, 20 juin 1984, FFSPN et a. : CJEG 1984, p. 378) ;

– une prise de position du commissaire-enquêteur formulée en cette qualité dans le cadre d'une précédente enquête (CE, 13 juin 1984, Cne Thiais : Dr. adm. 1984, comm. 62 ; D. 1984, jurispr. p. 605, obs. P. Bon. – CE, 1er févr. 1985, COREP Hauts-de-Seine c/ Assoc. défense riverains rue de la porte jaune à St Cloud et à Garches : CJEG 1986, p. 268. – CAA Lyon, 18 juill. 2000, [2 déc.], Assoc. Collectif urbain lyonnais autrement et MM. Duc Laurois Rouffy ; Assoc. "Déplacement citoyens" et "Sauvegarde et embellissement de Lyon" : Rev. jur. env. 2001, p. 121, obs. J.-C. Hélin) ;

– l'intervention de faits postérieurs à la désignation du commissaire-enquêteur, dès lors que ceux-ci ne sont pas en relation avec sa désignation (CE, 11 janv. 1980, Sté civile groupement falaises de Flamanville et a. : Rec. CE 1980, p. 7. – CE, 2 mars 1983, Comité défense antinucléaire Rhône et vallée du Rhône et a., cité supra n° 50) ;

– la désignation d'un fonctionnaire en activité au sein de l'administration ayant en charge le dossier (DRIRE), ledit fonctionnaire étant affecté à un autre service que celui concerné par l'enquête (TA Lille, 20 oct. 1998, Assoc. Opale Environnement c/ préfet Pas-de-Calais : Rev. jur. env. 2000, p. 128, obs. J.-C. H.) ;

– la circonstance que la commune de Toulouse – qui n'est ni maître d'oeuvre, ni maître d'ouvrage de l'opération projetée (réalisation d'un "diffuseur" sur la liaison de l'aéroport Toulouse-Blagnac), ni susceptible d'en assurer le contrôle – finance pour partie ladite opération et qu'elle soit la personne expropriée, ne saurait, à elle seule, en l'absence de tout

autre élément, faire regarder M. B. comme "intéressé à l'opération", au sens des articles R. 11-5 et R. 11-14-4 du Code de l'expropriation, en raison de ses fonctions à la présidence de la Régie municipale d'électricité de la commune de Toulouse (CAA Bordeaux, 23 févr. 2006, n° 01BX00220, Laguille, Cne Toulouse).

Ont été, au contraire, considérés comme caractérisant la présence d'un tel intérêt :

– la désignation d'un assistant technique des Ponts-et-Chaussées qui, en qualité de chef de section de la direction départementale de l'équipement, "participait au contrôle de la gestion de la voirie de la commune expropriante" (TA Orléans, 16 mai 1970, Vve Imbaut : Rec. CE 1970, p. 848) ;

– la désignation d'un secrétaire de mairie qui avait, par ailleurs, instruit le dossier de l'enquête et qui de ce fait ne pouvait être considéré comme indépendant de la collectivité locale expropriante (CE, 30 avr. 1993, Cne Boynes : LPA 18 mars 1994, n° 33 p. 5, obs. J. Morand-Deville ; Dr. adm. 1993, comm. 278) ;

– le fait, pour un ingénieur des travaux publics de l'État, d'avoir, en qualité d'agent en fonction dans le département, "dressé pour le compte de la commune les principaux documents relatifs au projet, et notamment le cahier des charges, les plans, programmes et devis des travaux" (CE, 8 janv. 1969, Laurent : Rec. CE 1969, p. 13) ;

– le fait pour un commissaire-enquêteur, par ailleurs élu local, d'être intervenu de façon décisive dans le processus de décision (CE, sect., 13 mars 1964, Riedacker : Rec. CE 1964, p. 180), voire même le simple fait d'être élu d'une des communes situées dans le périmètre concerné par l'opération contestée (CE, 1er août 1977, Vve de Ségur-Lamoignon et Barrachin : Rec. CE 1977, tables, p. 759 ; AJDA 1980, p. 542 ; D. 1980, inf. rap. p. 539, obs. P. Bon. – CE, 13 déc. 1985, Assoc. défense expropriés projet concernant suppression du passage à niveau n° 416 à Orange et a. : RFDA 1986, p. 611, note B. Pacteau ; Rec. CE 1985, tables, p. 660) ou membre de l'organe délibérant de la collectivité expropriante (CE, 15 janv. 1996, Dufay, cité supra n° 11) ou encore d'être élu de la communauté de communes dont relève la commune directement concernée par l'enquête préalable, en l'espèce, à l'approbation du schéma directeur d'assainissement (CAA Marseille, 4 juin 2010, n° 07MA03296, Assoc. défendre qualité de vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume : Rev. jur. env. 2011, n° 1, p. 154, obs. J.-C. H.) ;

– la possession d'une propriété dans un secteur concerné par la révision du POS (TA Nice, 10 juin 1992, Mazier c/ Assoc. syndicale autorisée nouveau parc Issambres : Dr. adm. 1992, comm. 362) ou le fait d'être propriétaire d'un terrain "qui jouxte les propriétés destinées à être expropriées" (TA Orléans, 1er juill. 1969, Plumel et Sousée : Rec. CE 1969, p. 645) ;

– la participation active d'un géomètre-expert, proche d'une "négociation-pression", à une proposition faite par un industriel pour faciliter la vente de terrains (CE, 5 juin 1991, Cts Martin : JCP G 1991, IV, p. 333 ; Gaz. Pal. 28-29 août 1991, p. 25 ; JCP G 1992, II, 21906, note B. Luisin ; D. 1992, somm. p. 379, obs. P. Bon) ;

– le fait pour le commissaire-enquêteur chargé de réaliser l'enquête relative à la détermination des terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse agréée d'être membre du conseil d'administration d'une société de chasse privée opposée à l'inclusion de parcelles dans le territoire de l'ACCA en cause (CAA Nancy, 18 déc. 2008, min. Écologie, Développement et aménagement durables : Rev. jur. env. 2010, n° 1, p. 151, obs. J.-C. H.).

Sur la base des dispositions issues de la loi Bouchardeau, les juridictions du premier degré semblent souvent ne pas hésiter à censurer des désignations qui leur paraissent suspectes (TA Bordeaux, 21 oct. 1986, Assoc. défense environnement et cadre de vie Ville Agen c/ Maire Agen : LPA 23 déc. 1987, n° 153 ; Cah. jur. Aquitaine 1987, I, p. 173, note B. Pacteau. – TA Nice, 3 déc. 1991, Thouvenin : JCP G 1992, n° 46, p. 314).

Le seul fait pour le commissaire-enquêteur d'être propriétaire de terres dans le périmètre de l'opération de remembrement est, à lui seul, de nature à entacher d'irrégularité l'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement, une telle situation étant "contraire aux garanties d'objectivité que doivent présenter, en raison de la nature de leurs fonctions, les commissaires-enquêteurs chargés de ladite enquête" (CAA Nantes, 17 févr. 2004, X : Rev. jur. env. 2006, n° 1, p. 80, obs. R. Hostiou. – adde, CAA Douai, 3 mars 2005, Lille-Métropole Communauté urbaine Lille : Rev. jur. env. 2006, n° 1, p. 80, obs. R. Hostiou. – V. aussi CE, 27 juill. 2005, Noëlle X et Maryse Y : Rev. jur. env. 2007, n° 2, p. 245, obs. J.-C. H. – CE, 7 juill. 2006, n° 267195, Assoc. sauvegarde région Langeais : JurisData n° 2006-070094 ; Rev. jur. env. 2007, n° 2, p. 245, obs. J.-C. H.).

Il reste toutefois difficile de contester avec succès l'indépendance du commissaire-enquêteur ou des membres d'une commission d'enquête. La présence, au sein de la commission d'enquête chargée de suivre le projet de construction d'une ligne de chemin de fer en région Île-de-France, d'un ingénieur de la direction départementale de l'agriculture de Seine-et-Marne, service qui n'est ni maître d'oeuvre, ni maître d'ouvrage, ni susceptible d'assurer le contrôle de l'opération ou d'y avoir quelque intérêt, ne saurait entacher d'irrégularité la composition de cette commission (CE, 8 nov. 1993, Cne Valenton et a. : JCP G 1994, IV, n° 121 ; LPA 16 mars 1994, n° 32, p. 9, obs. J. Morand-Deville et 21 nov. 1994, n° 139, p. 12, obs. A. Holleaux ; Rec. CE 1993, tables, p. 822 et 823 ; RD imm. 1994, p. 418, chron. C. Morel et B. du Marais. – CE, 31 juill. 1996, Assoc. Sté alpine protection nature et a. : RDP 1996, p. 1214 ; Rev. jur. env. 1997, p. 94, obs. R.H.).

Délai d'incompatibilité – L'article 9 alinéa 2 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 (C. env., art. R. 123-9) et le décret n° 98-622 du 20 juillet 1998 (C. expr., art. R. 11-5) ont introduit une exigence supplémentaire en fixant un délai de 5 ans qui vise à prendre en compte les fonctions exercées antérieurement par la personne désignée en tant que commissaire-enquêteur "au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise

d'oeuvre ou le contrôle de l'opération soumise à l'enquête, ou au sein des associations concernées par cette opération”.

Alors que traditionnellement était admise (voire parfois même, encouragée) la désignation de fonctionnaires à la retraite ayant parfois eu, peu ou prou, à connaître au cours de leur activité antérieure du dossier soumis à enquête (CE, 9 janv. 1981, Joseph Rullmann et a. : Rec. CE 1981, p. 11 ; AJDA 1981, p. 264 ; D. 1981, inf. rap. p. 327, obs. P. Bon. – CE, 1er déc. 1982, Ville Lambersart et a. : CJEG 1983, p. 170, chron. J.-P. Papin ; Rec. CE 1982, tables, p. 643), le juge administratif exerce désormais un strict contrôle du respect de ces dispositions (CE, 27 mars 1992, Comité défense riverains tronç commun A 4-A 86 et Assoc. Sauvons le bois de Vincennes : Rec. CE 1992, p. 136).

L'expiration du délai de 5 ans dont s'agit, délai au demeurant incompressible, ne permet pas au surplus, à elle seule et dans tous les cas, de présumer de l'absence d'intérêt de la personne désignée (CE, 19 janv. 1996, Assoc. Quartiers et Avenir : AJDA 1996, p. 465, note R. Hostiou ; LPA 25 sept. 1996, n° 117, p. 6, obs. J. Morand-Deville ; RD imm. 1996, n° 2, p. 195, chron. C. Morel et M. Denis-Linton ; Rec. CE 1996, p. 7 ; Rev. jur. env. 1997, p. 93, obs. R.H. – contra, CE, 28 juin 1996, Dumez : Rev. jur. env. 1997, p. 94).

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois que dans la mesure où dans le cadre de ses fonctions antérieures, le commissaire-enquêteur aurait eu à connaître du dossier soumis à enquête (CE, 4 avr. 1997, Synd. intercommunal Brie pour raccordement à Valenton : Rev. jur. env. 1998, p. 123, obs. J.-C. H.).

2° Principe d'impartialité

À la différence de l'indépendance, qui se traduit par un certain nombre d'incompatibilités de nature à interdire la désignation de tel ou tel agent en tant que commissaire-enquêteur, l'impartialité concerne le comportement du commissaire-enquêteur dans le cadre de l'exercice de sa mission. Bien qu'elle ne soit expressément formulée par aucun texte, l'exigence d'impartialité constitue un principe non-écrit dégagé par le juge administratif et applicable à l'ensemble des procédures administratives non contentieuses.

L'impartialité fait souvent l'objet, soit de la part de particuliers, soit de la part d'associations, d'une contestation de principe qui témoigne d'une insatisfaction de ceux-ci quant à la façon dont le commissaire-enquêteur a exercé ses fonctions et pris en compte leurs demandes. Le commissaire-enquêteur doit en conséquence veiller à faire montre d'une neutralité absolue dans la conduite de l'enquête ainsi que d'une totale objectivité dans la rédaction de son rapport, ce que montre à l'évidence, la décision qui suit :

CAA Marseille, 28 juin 2007, SIF Énergies France : Rev. jur. env. 2008, p. 108, obs. J.-C. Hélin.

Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que, dans son rapport, le commissaire-enquêteur qui a conduit l'enquête publique conjointe préalable aux

autorisations litigieuses, s'il examine les conséquences sur l'économie locale des projets, se contente d'affirmer que ces derniers ne constituent pas un péril pour l'environnement sans assortir cette allégation d'aucune précision, ni même procéder à un examen de l'état des lieux ou s'interroger sur les inconvénients qui résulteraient de la réalisation des parcs d'éoliennes ; qu'il ne peut, par suite, être regardé comme ayant suffisamment motivé son rapport ; que, d'autre part, à supposer même que le déroulement de l'enquête ait été perturbé par divers intervenants, situation dont le commissaire-enquêteur se devait de faire état, le rapport se borne à réitérer à plusieurs reprises la position de principe de son auteur sur la pertinence du recours aux éoliennes sans analyser le contexte local ; qu'une telle attitude est incompatible avec l'obligation d'impartialité inhérente à la mission du commissaire-enquêteur ; que, par suite, c'est à bon droit que pour ce double motif, la procédure suivie étant entachée d'illégalité, le tribunal administratif de Montpellier a annulé les permis de construire litigieux.

À travers l'impartialité, c'est le plus souvent la question de l'indépendance du commissaire-enquêteur qui est évoquée, ce qui conduit à constater que le manquement à cette obligation – qui constitue, en quelque sorte, "l'arlésienne" du droit des enquêtes publiques – n'est quasiment jamais retenu. Les difficultés de la preuve, qui incombent en toute hypothèse au requérant, et dont l'administration implique le plus souvent soit une inadvertance caractérisée, soit une particulière naïveté de la part du commissaire-enquêteur, expliquent, en large partie, ce constat (CE, 23 juin 1997, Ville Vaucresson et a. : JurisData n° 1997-050898 ; Rev. jur. env. 1998, p. 121, obs. J.-C. H. – CAA Nancy, 28 févr. 2002, Collectif meusien contre enfouissement déchets radioactifs : Environnement 2002, comm. 67, note P. Trouilly ; Rev. jur. env. 2003, n° 1, p. 121, obs. R.H.). Le fait qu'un commissaire-enquêteur ait relevé dans son rapport que "la plupart des observations formulées sont concertées pour faire échec au projet présenté (...) n'établit pas qu'il ait manqué à l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de sa mission" (CE, 3 nov. 1976, Jean-Albert Raisch : Dr. adm. 1976, comm. 370 ; RDP 1977, p. 891). En pratique, il est par conséquent très difficile d'établir que le commissaire-enquêteur ou que l'un des membres de la commission a eu un comportement empreint de partialité dans des conditions justifiant l'annulation de la procédure.

Seule une attitude délibérément favorable – ou, au contraire, défavorable – au projet soumis à l'appréciation du public, à condition encore qu'elle ait été explicitement exprimée, semble pouvoir déboucher sur le prononcé d'une annulation à ce titre. La circonstance qu'un membre de la commission d'enquête, dont la mission est notamment de rencontrer les personnes intéressées par le projet, se serait exprimé avant la fin de la procédure ne suffit pas, à elle seule, à établir que n'a pas été respecté le principe d'impartialité, alors que celui-ci n'avait pas d'intérêt personnel à l'opération (CE, 16 nov. 1998, Assoc. Sauvegarde Layon-Hyrome et a. : Rev. jur. env. 2000, p. 130, obs. J.-C. H.). On est conduit à constater par conséquent que les contentieux à l'occasion desquels l'impartialité du commissaire-enquêteur est mise en cause débouchent, de manière générale, sur des décisions de rejet, le plus souvent, au demeurant,

très peu motivées (CE, sect., 8 juill. 1976, Rié : Rec. CE 1976, p. 317. – CE, 21 oct. 1994, n° 054719, Féd. Rhône-Alpes protection nature. – CE, 6 juin 2001, Assoc. défense riverains avenue Gallieni à Noisy-le-Sec : JurisData n° 2001-062757).