



## DEVENIR COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : POURQUOI ? COMMENT ?

### SOMMAIRE

Textes.....	2
Introduction.....	2
Quelle est la mission d'un commissaire enquêteur ?.....	2
1. Le déroulement de l'enquête publique.....	3
2. Le rapport du commissaire enquêteur.....	4
3. Les conclusions du commissaire enquêteur.....	4
Qui peut être commissaire enquêteur ? .....	5
Quelles formalités pour devenir commissaire enquêteur ?.....	7
Quelles contreparties pour le commissaire enquêteur ?.....	8



## Textes

- Code de l'environnement, articles L. 123-1 à 123-9 et R.123-1 à R. 123-46.
- Loi "Bouchardeau" 12 juillet 1893.
- Décret n° 2011-1236 du 4 octobre 2011 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du Code de l'environnement relatives à l'établissement des listes d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur.
- Décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011.
- Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.
- Circulaire du 26 mars 2003 relative à l'indemnisation des commissaires enquêteurs et à la création du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs géré par la Caisse des dépôts et consignations.

## Introduction

En France, depuis la loi du 12 juillet 1893 dite « loi Bouchardeau », la législation prévoit que certaines opérations, affectant l'environnement, soient soumises à l'avis du public (exemple : aménagements fonciers, réalisation de documents d'urbanisme ou de planification, installations classées pour la protection de l'environnement, classement en réserve naturelle etc.). Pour assurer cette consultation des citoyens, des procédures, nommées « enquêtes publiques », sont organisées sous l'égide d'un **acteur principal : le commissaire enquêteur**.

Le commissaire enquêteur est **désigné par le président du Tribunal administratif** pour **diriger des enquêtes publiques** relatives à des projets d'aménagement du territoire ou à des projets relevant de la législation sur l'eau, sur les installations classées, etc. (article L. 123-4 du Code de l'environnement).

### Remarques :

- Pour certains projets, dont l'importance ou les difficultés prévisibles sont particulières, il peut être décidé de créer une **commission d'enquête** rassemblant plusieurs commissaires enquêteurs (en nombre impair de membres et qui sera présidée par l'un d'entre eux).
- Le président du Tribunal administratif nomme un ou plusieurs suppléants qui remplace le titulaire en cas d'empêchement (article R. 123-5 du Code de l'environnement).

Le commissaire enquêteur se pose comme relais **entre les citoyens et les pouvoirs publics, ou privés**. Il doit ainsi :

- permettre aux citoyens, de prendre la pleine mesure des projets proposés,
- permettre aux pouvoirs publics ou privés, de s'assurer que les projets prennent en considération les attentes du public.

## Quelle est la mission d'un commissaire enquêteur ?

Au cours d'une enquête publique, le rôle principal du commissaire enquêteur est de **recueillir toutes les observations et informations émises par le public** afin de permettre à l'autorité compétente de disposer des éléments nécessaires à sa réflexion pour juger de l'opportunité, ou non, d'autoriser un projet et, le cas échéant, d'assujettir la réalisation de ce projet à certaines

conditions. Il doit également donner son sentiment sur le projet en fonction de l'opinion personnelle qu'il se sera forgé au cours de l'enquête.

## 1. Le déroulement de l'enquête publique

⇒ Voir également la *fiche pratique FRANE n° 2 : PARTICIPER A UNE ENQUETE PUBLIQUE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*

Dans le cadre de sa mission, le commissaire enquêteur se doit tout d'abord de prendre connaissance du dossier qui lui est confié. Il peut à ce niveau demander à ce que le dossier d'enquête soit complété afin de parfaire l'information du public et ainsi exiger la **mise à disposition de documents supplémentaires**, sous réserve que ces documents existent et qu'ils soient en la possession du maître d'ouvrage (article R. 123-14 du Code de l'environnement).

La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère que le commissaire enquêteur peut se prévaloir des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement relatifs à l'accès aux documents contenant des informations sur l'environnement en tant qu'autorité administrative au sens de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et de l'administration. (CADA, 9 juillet 2015, M. X. c/Direction départementale de la protection des populations de l'Isère, n° 20152442).

Il a également le pouvoir de **visiter les lieux** concernés par le projet (article R. 123-15 du Code de l'environnement).

Au vu des éléments du dossier, et de la complexité de la tâche qui lui revient, le commissaire enquêteur est ensuite amené à discuter avec l'autorité administrative (Préfet, sous-Préfet ou maire) des conditions d'organisation de l'enquête publique (choix des dates d'enquête, des lieux, des mesures de publicité, l'organisation des permanences ouvertes au public etc.).

Afin de garantir une participation optimale du public, et donc la réussite de l'enquête, il est souvent important de prévoir sur le terrain des **réunions publiques d'information et d'échanges** au cours desquelles le commissaire enquêteur sera amené à présenter le projet au public et à expliciter les conditions de déroulement de l'enquête (article R. 123-17 du Code de l'environnement). Le commissaire enquêteur doit en tout état de cause veiller à la bonne information du public et doit pour cela prendre toutes les initiatives qu'il jugera utiles.

A la fin de la réunion publique, un **compte-rendu** est établi par le commissaire enquêteur puis adressé au maître d'ouvrage et à l'autorité administrative.

Dans le cadre de la réalisation du compte-rendu, le commissaire enquêteur peut procéder à l'**enregistrement audio ou vidéo** de la réunion publique. Dans ce cas, le début et la fin de l'enregistrement doivent être clairement notifiés aux personnes présentes.

Il doit également, avant le début de l'enquête, **préparer le registre d'enquête** (authentification par numérotation et paragraphes de chaque page du registre) dans lequel toutes les contributions seront recueillies ou annexées.

Ces contributions, rédigées par toute personne souhaitant participer à l'enquête, peuvent être écrites directement dans le registre qui est mis à disposition du public et accessible en mairie aux heures d'ouverture ou de permanence du commissaire enquêteur, ou envoyées par courrier adressé au siège de l'enquête (en général les mairies concernées par le projet).

Le commissaire enquêteur se doit de **recevoir toutes les personnes qui désirent être entendues**, y compris les représentants d'associations, et doit traiter les observations recueillies oralement avec le même intérêt que les observations écrites. Il doit ainsi les mentionner dans le registre d'enquête en respectant l'anonymat des personnes qui l'auront exigé. Le commissaire enquêteur peut aussi **entendre toute personne dont il jugera l'audition utile** au bon déroulement de l'enquête (par exemple : maître d'ouvrage, autorité administrative, experts..., article R. 123-16 du Code de l'environnement).

A l'approche de la fin de l'enquête, le commissaire enquêteur peut estimer nécessaire de proroger l'enquête et ainsi reporter, par décision motivée, sa clôture d'une durée maximale de 15 jours (article R. 123-6 du Code de l'environnement).

En fin d'enquête, le registre est clôturé par le commissaire enquêteur (article R. 123-18 du Code de l'environnement).

A compter de ce moment, le commissaire enquêteur :

- rencontre le maître d'ouvrage dans un délai de 8 jours et lui communique les observations écrites et orales consignées dans un **procès-verbal de synthèse**.
- dispose d'un délai d'un mois pour rendre son **rapport et ses conclusions**. Ces documents rédigés sont rendus publics et restent à la disposition du public pendant un an (article R. 123-21 du Code de l'environnement).

Tout au long de l'enquête, et même après clôture, le commissaire enquêteur est tenu à un **devoir de réserve** qui ne peut être levé qu'en cas de procédures judiciaires engagées contre lui ou sur demande de l'autorité administrative.

## 2. Le rapport du commissaire enquêteur

(articles R. 123-19 à R. 123-21 du Code de l'environnement)

Le rapport du commissaire enquêteur est destiné à **relater les faits**. Il doit ainsi préciser les conditions de déroulement de l'enquête (déroulement général, éventuels incidents survenus au cours de l'enquête...) et reprendre l'ensemble des observations émises au travers des différentes contributions reçues au cours de l'enquête. Ce rapport doit comprendre également la liste de l'ensemble des pièces figurant au dossier et une analyse synthétique, et objective des observations permettant de préciser le sentiment du public à l'égard du projet.

## 3. Les conclusions du commissaire enquêteur

Présentées dans un document séparé du rapport, les conclusions du commissaire enquêteur exposent **son avis personnel motivé sur le projet**. Il doit ainsi indiquer, de manière claire, s'il est pour ou contre le projet en rendant un avis :

- favorable,
- défavorable,
- favorable assorti de réserves.

Parce qu'il doit exprimer sa conviction intime, l'avis du commissaire enquêteur peut être différent de l'opinion générale relatée au travers du rapport d'enquête. Si son avis peut légitimement être subjectif (à l'inverse du rapport qui doit être objectif), il incombe dans tous les cas au commissaire enquêteur de l'étayer et de préciser tous les arguments qui lui ont permis d'aboutir à ses conclusions.

Dans le cadre de ses conclusions, le commissaire enquêteur peut aller au-delà de la simple formulation d'un avis et **proposer des modifications** à apporter au projet en vue notamment de l'améliorer. Il peut aussi émettre des **recommandations ou des réserves**.

Il est ainsi important de bien comprendre que :

- Les **recommandations** ne sont que de simples propositions que l'autorité compétente peut prendre ou ne pas prendre en compte sans remettre en cause la validité de l'avis délivré par le commissaire enquêteur.
- Les **réserves** assorties à un avis favorable, sont juridiquement plus importantes puisqu'**elles peuvent dans certains cas remettre en cause le caractère favorable d'un avis si elles ne sont pas suivies d'effet** ; en d'autres termes, si l'autorité compétente ne tient pas compte des réserves émises, l'avis favorable délivré peut alors être considéré comme défavorable.

#### Remarques :

⇒ Si l'autorité administrative ayant organisé l'enquête constate une insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions, susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, elle peut en informer le président du Tribunal administratif dans un délai de quinze jours, par lettre d'observation.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du Tribunal administratif, dispose de quinze jours pour demander au commissaire enquêteur **de compléter ses conclusions** (article R. 123-20 du Code de l'environnement).

Le président du Tribunal administratif peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure.

Le commissaire enquêteur est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du Tribunal administratif dans un délai d'un mois.

⇒ Lorsque le commissaire enquêteur a rendu des conclusions défavorables et qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique, le juge administratif saisi en référé fait droit à la demande de suspension de ladite décision (voir la **fiche pratique FRANE n° 2 : PARTICIPER A UNE ENQUETE PUBLIQUE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**).

## Qui peut être commissaire enquêteur ?

Dans l'absolu, toute personne intéressée, sous réserve de respecter quelques conditions légales (voir articles R. 123-4 et D. 123-39 du Code de l'environnement) peut se porter candidat pour devenir commissaire enquêteur.

### Quelles sont les personnes qui ne peuvent pas être désignées comme commissaire enquêteur ?

Ne peut être désignée comme commissaire enquêteur :

- une personne intéressée à l'opération à titre personnel (exemple : un architecte ayant participé à l'élaboration d'un plan d'aménagement de zone inclus dans un projet de plan d'occupation des sols soumis à enquête : **Conseil d'Etat, 21 octobre 1992, Ville de Narbonne, n° 126259**) ;
- une personne intéressée à l'opération en raison des fonctions qu'elle exerce ou qu'elle a exercé

depuis moins de cinq ans, au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération (exemples : un membre d'un conseil municipal dans le cadre d'une enquête concernant l'aliénation d'un chemin rural : [Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 16 mars 1999, M. X c. Commune de Tortezais, n° 96423](#) ; un élu d'une communauté de communes dont relève la commune directement concernée par l'enquête concernant un schéma directeur d'assainissement : [Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juin 2010, Association Défendre la qualité de vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume, n° 07MA03296](#)) ;

- une personne intéressée à l'opération en raison des fonctions qu'elle exerce ou qu'elle a exercé depuis moins de cinq ans au sein des associations concernées par l'opération. Une réponse ministérielle précise que « *les personnes appartenant à des associations de protection de l'environnement ne sont pas exclues des fonctions de commissaire enquêteur. Quant aux conditions limitatives à la désignation, la notion de "personnes intéressées à l'opération" [...] doit s'interpréter de façon stricte, de même que celle "d'associations concernées" par l'opération. L'intérêt doit être direct et l'appartenance, d'une façon générale, à une association de protection de la nature, même si l'enquête se déroule dans le département concerné par le projet d'aménagement, ne saurait suffire à établir une incompatibilité avec les fonctions de commissaire enquêteur.* », réponse du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, n° 2524, J.O. Sénat, 11 novembre 1993, p. 2153).

Il est indispensable de posséder certaines qualités qui se révéleront essentielles pour mener à bien les missions d'un commissaire enquêteur.

Parmi les plus importantes, et par ordre alphabétique, citons :

- La **compétence** : concernant l'activité de commissaire enquêteur, le terme de compétence revêt plusieurs aspects indissociables :

- S'il n'est pas nécessairement utile que le commissaire enquêteur soit un expert, il doit malgré tout **être qualifié** dans le domaine d'exercice de sa mission afin de pouvoir répondre aux interrogations du public, comprendre les propositions formulées de part et d'autre et apprécier les avantages et inconvénients du projet.
- Le commissaire enquêteur doit avoir une réelle **capacité d'analyse et de synthèse** et des **aptitudes rédactionnelles** afin d'établir les rapports qu'il remettra au terme de l'enquête.
- Il doit être doté d'un **sens du contact humain** inné afin d'accomplir au mieux sa mission d'information et d'écoute du public.
- Il doit aussi posséder une **véritable conscience environnementale** car beaucoup des projets pour lesquels il aura à intervenir peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement.

- La **disponibilité** : pendant toute la durée de l'enquête, le commissaire enquêteur se doit bien sûr d'être disponible pour assurer sa mission d'accueil du public mais il doit aussi chercher à entrer en contact avec tous les acteurs, et à consulter tous les documents, qui seront susceptibles de lui apporter des éléments d'information utiles à l'établissement de ses conclusions ; toutes ces démarches complémentaires requièrent une importante disponibilité, c'est pourquoi la majorité des commissaires enquêteurs en activité sont des personnes retraitées.

- L'**impartialité** : le commissaire enquêteur doit être capable de juger de l'opportunité d'un projet dans l'intérêt général et doit rester attentif aux arguments de tous ; il ne doit bien évidemment avoir aucun intérêt personnel dans le projet soumis à enquête publique.

- L'**indépendance** : le commissaire enquêteur ne doit être soumis à aucune pression en lien avec la nature du projet ou en lien avec les acteurs de ce projet ; il doit assurer sa mission en restant à l'écoute de tous mais sans se laisser influencer par quiconque.

- La **motivation** : compte tenu des nombreuses obligations qui incombent au commissaire enquêteur, il est essentiel qu'il soit habité par une réelle motivation le poussant à intervenir au mieux de ses capacités et, dans l'intérêt général, à rechercher tout élément d'information pertinent pouvant être lié au projet et à ses conséquences ; le commissaire enquêteur ne doit pas renoncer à accomplir sa mission face à des difficultés, matérielles ou humaines qui lui seraient opposées.

- L'**objectivité** : le commissaire enquêteur se doit d'analyser le projet sous tous les angles et d'être objectif en toutes circonstances.

- La **curiosité intellectuelle** : parce qu'il est important d'être crédible et compétent dans le cadre de sa mission, un commissaire enquêteur doit chercher constamment à se tenir informé de la réglementation qu'il est en charge d'appliquer au cours des enquêtes publiques qui lui sont confiées ; sur le plan technique, il est évidemment appréciable qu'un commissaire enquêteur cherche à en savoir davantage sur tous les domaines concernés par les projets qu'il serait amené à juger, il peut lui être ainsi vivement recommandé de participer aux sessions de formation proposées aux commissaires enquêteurs de chaque région par les directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) ou par d'autres structures telles que des associations locales affiliées à la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE).

L'article R. 123-41 du Code de l'environnement précise en outre que les personnes choisies doivent manifester un sens de l'intérêt général et faire preuve de diligence.

→ **Consultez également la charte du commissaire enquêteur de la CNCE en téléchargement sur le site de la FRANE.**

## Quelles formalités pour devenir commissaire enquêteur ?

Le commissaire enquêteur est choisi sur une **liste d'aptitude départementale** établie chaque année par une commission habilitée, la **commission départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur**.

### La commission départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur

**Composition** : La commission comprend notamment des représentants de l'Etat (Direction départementale des territoires, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) désignés par le Préfet du département, un maire, un conseiller départemental, et deux personnes qualifiées en matière de protection de l'environnement. Elle est présidée par le président du Tribunal administratif (article R. 123-34 du Code de l'environnement).

Les membres sont désignés pour un mandat de 3 ans renouvelables. Ils doivent respecter la confidentialité des débats auxquels ils ont participé.

Pour pouvoir figurer sur cette liste d'aptitude, les candidats doivent constituer un **dossier de candidature** comprenant (articles D. 123-39 et D. 123-40 du Code de l'environnement) :

- un curriculum vitae

- une lettre de motivation où il est utile de préciser les raisons qui motivent leur candidature et l'idée qu'ils se font de la mission d'un commissaire enquêteur (possibilité d'indiquer le ou les domaines d'activité des enquêtes qu'ils souhaiteraient conduire en précisant les raisons) et où ils devront indiquer leur lieu de résidence, leur disponibilité et les moyens matériels à leur disposition pour réaliser leur mission.
- des informations utiles à l'obtention par la préfecture d'un extrait du bulletin n° 2 de leur casier judiciaire : leurs noms, prénoms datent et lieu de naissance, prénom de leur père et de leur mère et nom de jeune fille de leur mère.

Les candidats doivent adresser leur dossier au secrétariat de la commission départementale d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur à la préfecture de leur département par lettre recommandée avec accusé de réception avant le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année.

Leurs dossiers seront ensuite examinés par la commission. Les candidats retenus figureront sur la **liste d'aptitude départementale** et pourront être appelés dans l'année qui suit pour conduire des enquêtes publiques.

Une fois inscrites sur les listes, les personnes retenues doivent présenter une demande de renouvellement au maximum tous les 4 ans. La liste est révisée tous les ans afin de s'assurer que les commissaires enquêteurs inscrits remplissent toujours les conditions requises.

### *Un commissaire enquêteur peut-il être radié de la liste ?*

En cas de manquement d'un commissaire enquêteur à ses obligations, ce dernier peut être radié à tout moment. Il doit être informé de ce qui lui est reproché et doit pouvoir présenter ses observations. La décision de radiation est prise par la commission et doit être motivée (article R. 123-41 du Code de l'environnement).

## Quelles contreparties pour le commissaire enquêteur ?

Outre le sentiment gratifiant d'un service rendu dans un but d'intérêt général, le commissaire enquêteur bénéficie d'une **indemnisation** (article R. 123-25 du Code de l'environnement). Elle comprend :

- les vacations effectuées par le commissaire enquêteur,
- le remboursement des frais engagés pour l'accomplissement de sa mission, sur présentation de justificatifs (frais de déplacement, de reproduction de documents, télécommunications, frais postaux...).

Le montant de l'indemnité est fixé par une ordonnance du président du Tribunal administratif qui est notifiée au commissaire enquêteur et au maître d'ouvrage.

Pour ce faire, le président se base sur :

- la durée et la difficulté de l'enquête,
- la nature et la qualité du travail fourni par le commissaire enquêteur.

Ces indemnités sont à la charge du maître d'ouvrage et sont versées au commissaire enquêteur de manière indirecte via le **fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs** (article R. 123-26 du Code de l'environnement).

Dès la nomination du commissaire enquêteur, le maître d'ouvrage verse une provision au fonds. Il a également la possibilité de verser un acompte annuel à ce fonds (article R. 123-27 du Code de l'environnement).

Le président du Tribunal administratif, peut en outre accorder au commissaire enquêteur, à sa demande, une allocation provisionnelle soit au début de l'enquête, soit au cours de celle-ci, soit après le dépôt du rapport d'enquête. Cette allocation est accordée par décision non susceptible de recours.

*Est-il possible de contester le montant de l'indemnisation ?*

*Oui*, dans les quinze jours suivant la notification, le commissaire enquêteur et le maître d'ouvrage peuvent présenter un recours contre l'ordonnance devant le président du Tribunal administratif.

**Point important :** Ce recours constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux (article R. 123-25 du Code de l'environnement). Le silence gardé par le président pendant plus de quinze jours vaut décision de rejet.

## Adresses utiles

- **Compagnie des commissaires enquêteurs d'Auvergne (CCEA)**

19 rue de l'Ecorchade  
63 400 Chamalières  
Tél : 04 73 36 33 26

- **Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)**

3 rue Jean Bauhin  
25 200 Montbéliard  
Tél : 03 81 95 14 98 - Fax : 03 81 95 13 82  
E-Mail : [cne@cne.fr](mailto:cne@cne.fr)  
Internet : <http://www.cnce.fr>

- **DREAL Auvergne-Rhône Alpes**

Site de Clermont-Ferrand  
7 rue Léo Lagrange  
63 000 Clermont-Ferrand  
Tél : 04 73 43 16 00 - Fax : 04 73 34 37 47

- **Préfecture de l'Allier**

2 rue Michel de l'Hospital  
CS 31649  
03 016 Moulins Cedex  
Tél : 04 70 48 30 00 - Fax : 04 70 20 57 72  
E-mail : [prefecture@allier.pref.gouv.fr](mailto:prefecture@allier.pref.gouv.fr)

- **Préfecture du Cantal**

Cours Monthyon  
BP 529  
15 005 Aurillac Cedex  
Tél : 04 71 46 23 00 - Fax : 04 71 64 88 01  
E-mail : [courrier@cantal.pref.gouv.fr](mailto:courrier@cantal.pref.gouv.fr)

- **Préfecture de Haute-Loire**

6 avenue du Général De Gaulle  
CS 40321  
43 009 le Puy-en-Velay Cedex  
Tél : 04 71 09 43 43 - Fax : 04 71 09 78 40  
E-mail : [pref-site-internet-usagers@haute-loire.gouv.fr](mailto:pref-site-internet-usagers@haute-loire.gouv.fr)

- **Préfecture du Puy-de-Dôme**

18 Boulevard Desaix  
63033 Clermont-Ferrand Cedex 1  
Tél : 04 73 98 63 63 - Fax : 04 73 98 61 00  
E-mail : [pref-public@puy-de-dome.gouv.fr](mailto:pref-public@puy-de-dome.gouv.fr)

*Première édition : Juillet 2007*

*Mise à jour : Novembre 2015*

*Certaines indications ou précisions concernent exclusivement le territoire des départements de l'Allier, du Cantal, de Haute-Loire et du Puy-de-Dôme.*

*Reproduction strictement interdite sans autorisation (article L. 122-4 et articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle).*

[www.frane-auvergne-environnement.fr](http://www.frane-auvergne-environnement.fr)