

# Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité

Xavier Piéchaczyk

**acteurs**

Les enquêtes publiques ont souvent été considérées par les juristes comme l'archétype de la consultation des citoyens autour des décisions publiques(1). Elles concernent une multitude de travaux et projets, allant du simple déclassement de voirie, à des grands projets d'infrastructure en passant par les installations classées pour la protection de l'environnement. Récemment, deux textes sont venus amender le paysage de la consultation des administrés, en proposant un nouvel encadrement pluraliste(2) de certaines enquêtes publiques: celles concernant les grands projets d'infrastructures et les opérations d'intérêt national. La circulaire Bianco de 1992, qui s'applique aux TGV et autoroutes, instaure un débat d'opportunité "en amont" de l'enquête publique établissant un échange entre l'administration, la maîtrise d'ouvrage, ainsi que les représentants des élus locaux, les acteurs économiques et les associations et riverains concernés. La loi Barnier reprend le principe d'un débat préalable et étend son champ législatif à tout projet d'intérêt national(3). Tout se passe comme si ces deux nouveaux textes étaient un indice de l'inadaptation, au moins partielle, ou de la légitimité déclinante des enquêtes publiques fréquemment soumises à la critique dès lors qu'un projet suscite engouement ou contestation.

## Des enquêtes publiques critiquées

Les enquêtes publiques "ordinaires" font par ailleurs l'objet de vives critiques, en dehors du secteur très spécifique des grands projets d'infrastructure (surtout lorsqu'ils sont linéaires tels les autoroutes ou

les lignes TGV), tant de la part de la majorité des associations de défense de l'environnement que de la part du public s'étant senti concerné par un projet, pour participer à l'enquête ou au moins pour se renseigner sur les modalités de son déroulement. La récrimination structurelle souvent entendue tient à la place trop tardive de l'enquête dans le processus de décision lié à un projet d'aménagement susceptible d'affecter le cadre de vie, développant chez les administrés le sentiment d'être mis devant le fait accompli(4). Si les administrés concernés contestent le "quand", les administrations sont sous la pression de la contestation du "quoi": si la consultation s'engage sur un projet encore en gestation, on peut constater des plaintes sur le manque de substance du dossier et le manque d'information pour pouvoir se prononcer. Si les études sont avancées et que le dossier soumis à enquête est complet, on se plaindra du "quand", c'est à dire de l'arrivée trop tardive de la consultation(5). Ce paradoxe, via le dialogue, n'arrive in fine que trop rarement à être dépassé. Les commissaires enquêteurs, metteurs en scène de la procédure, subissent son désaveu fréquent, cristallisant nombre de critiques allant de la partialité à l'incompétence.

Bien que souvent oubliées et négligées, les enquêtes publiques restent néanmoins la procédure la plus fréquente de consultation des administrés. En ce sens, c'est un véritable "phénomène administratif" qui se prolonge depuis 1834 et la Monarchie de Juillet, date de naissance des enquêtes publiques telles que nous les connaissons approximativement aujourd'hui. Leur nombre a même cru au fil du temps. On estime aujourd'hui leur nombre à 18.000 par an. Devant l'apparition de nouveaux

1) M. Prieur (dir.), (1990), *Les enquêtes publiques, quel avenir? Environnement et information des citoyens*, Paris, La Documentation française, coll. Notes et études documentaires, 136 p.

2) Entendu comme un principe ne reconnaissant aucun idéal unique, et se fondant sur l'existence de plusieurs modes de pensée.

3) On pourra se reporter utilement aux travaux de Jean-Michel Fourniau.

4) X. Piéchaczyk, (1997), "Enquêtes publiques et environnement: interrogations sur des régulations", *Pôle Sud*, n°6, mai, pp.101-119.

5) P. Comte; J.F. Davignon, (1989), "La participation des administrés aux choix d'aménagement. Enseignements d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise", *Annuaire des collectivités locales*, vol. 9, pp.33-45.

cadres de consultation du public(6), la question générale qu'il convient de poser est celle de l'utilité des enquêtes publiques dans le contexte politique actuel. Tout du moins, on peut s'interroger sur les mécanismes précis qui les conduisent à perdurer dans un paysage de la consultation allant des initiatives de quartier à la mise en œuvre de référendums, preuve que certaines alternatives ont déjà été mises en œuvre.

## Quel rôle pour les commissaires enquêteurs?

Entre les finalités officielles de l'enquête publique étudiées par la doctrine juridique, et ses résultats effectifs révélés par des études sociologiques réalisées dans l'action de la consultation(7), on peut, analytiquement, étudier la "boîte noire"(8) de l'enquête publique: la nature des comportements des commissaires enquêteurs envers le public et les administrations. Une telle démarche extrait l'enquête publique d'un contexte politico-administratif territorial précis. Elle incite parallèlement à resserrer le champ d'étude aux protagonistes des enquêtes: les commissaires enquêteurs.

Le commissaire enquêteur est institutionnellement placé entre l'administration et le grand public. Il est responsable de la conduite de l'enquête publique, laquelle se conclut par la rédaction d'un rapport d'enquête accompagné d'un avis (favorable, favorable avec recommandations,

favorable avec réserves, défavorable). Ce rapport et cet avis sont les seuls produits officiels transmis à l'administration pour l'éclairer. Théoriquement, le commissaire enquêteur est donc chargé de la production de l'unique ressource de l'administration pour statuer. C'est ce "nœud" qui justifie qu'on lui porte intérêt. Même si son avis est consultatif, il est le lieu stratégique d'interprétation, de négociation, voire de convention entre un maître d'ouvrage et le "grand public". Autrement dit, dans notre hypothèse, les commissaires enquêteurs, à l'inverse de l'image perçue ordinairement, sont un lieu de pouvoir, que l'on envisage cela en termes de traduction de décisions "localisées"(9), ou en termes de capacité "d'imposer à la fois une certaine définition des problèmes à résoudre (et donc des incertitudes pertinentes) et d'affirmer leur maîtrise au moins partielle sur ces incertitudes"(10). L'organisation de l'enquête publique place donc théoriquement le commissaire enquêteur dans la position d'être un acteur clé de la procédure, tant en matière de conduite de l'action, qu'en matière de résultats de celle-ci.

Mais, dans l'image que lui confère l'enquête publique, le commissaire enquêteur est souvent considéré comme un représentant de l'administration, un représentant physique du projet technique soumis à enquête publique, sorte de "délégué d'un projet" à l'écoute des riverains. Le lieu des permanences en mairie(11), le dossier technique dont le commissaire enquêteur se fait fréquemment le pédagogue voire le porte-parole, et plus globalement les cadres juridiques très précis, contraignants et officiels entourant la procédure(12), donnent à penser que le commissaire, dans l'interaction, est un agent représentant l'administration. Le requérant se trouve ainsi face à un acteur perçu malgré lui comme porteur d'un projet dont l'intérêt général, consubstantiel de l'action publique, est à imposer. Cette vision de l'enquête publique correspond à la définition qu'ont bien voulu lui donner le législateur et les administrations chargées de sa conception. En effet, l'enquête publique est

**acteurs**

6) On constate non seulement des nouveaux textes comme Barnier et Bianco, mais également l'institutionnalisation (en droit) du référendum d'initiative populaire. Longtemps pratiqué de façon officieuse, le référendum consultatif a par exemple trouvé un cadre légal récent avec l'article 21 de la loi ATR (Administration Territoriale de la République) d'orientation du 6 février 1992. Ces consultations ne concernent que des affaires de compétence communale. Une loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a complété ce dispositif.

7) On pourra utilement se reporter au n°21 de la revue *Écologie et Politique*, automne-hiver 1997, consacré au débat public autour des projets d'aménagement. Voir Sandrine Rui, "l'entrée en concertation, une expérience démocratique" et Muriel Tapie-Grime, "le NIMBY, une ressource de démocratisation" dans ce numéro.

8) L'appareil politico-administratif qui reçoit des demandes et produit des réponses. Nous empruntons ce terme à l'analyse des politiques publiques. Voir par exemple Y. Mény; J-C. Thoenig, (1989), *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Thémis, 391p.

9) Voir L. Sfez, (1992), *Critique de la décision*, 4e édition, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. Références, 571p.

10) E. Friedberg, (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 405p.; p.250

11) Ce qui implique que le grand public est "reçu" en mairie par le commissaire enquêteur et non l'inverse.

12) C. Blatrix, (1996), "Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique", in *La gouvernabilité / CURAPP*, Paris, PUF, pp.299-313

une ressource pour celui qui est investi juridiquement du pouvoir de décider afin de prendre acte des réactions du public, au même titre qu'une autre consultation administrative (cette réaction pouvant, à l'extrême, faire barrage à un projet public via un recours). De la sorte, "[La procédure actuelle] demeure une procédure d'information et de consultation, sans pouvoir décisionnel conféré au public"(13): "La procédure d'enquête a pour objet d'éclairer la décision et d'améliorer les projets compte tenu de l'ensemble des intérêts exprimés, la décision appartenant en dernier ressort aux autorités issues du suffrage universel. [...] la nouvelle répartition des compétences a confié des pouvoirs importants aux maires. Il aurait été incompatible avec la décentralisation de les dessaisir de leur pouvoir de décision en cas d'avis négatif du commissaire enquêteur"(14). Cette définition correspond à une relation de face-à-face, voire de confrontation, entre le public et l'administration (qu'elle soit d'État ou municipale), et en aucun cas une relation construite autour de trois parties: le public, l'administration, et un "tiers compétent".

## L'identité des commissaires

### acteurs

L'étude sociologique fine des commissaires enquêteurs amène deux constats distincts(15). Tout d'abord, le peu de renouvellement de cette population conduit ces acteurs à cumuler le nombre d'enquêtes publiques dans un temps long. Étant entendu que 70% sont retraités, conduire des enquêtes publiques devient, pour une bonne part d'entre eux, une activité à part entière(16). Cette situation les conduit ensuite et au jour le jour à se construire une identité "quasi-professionnelle"(17) avec une doctrine d'interprétation de textes juridiques, avec une charte de déontologie.

Selon cette doctrine, l'enquête publique n'est pas un simple face-à-face par procuration entre le public et l'administration. Le commissaire enquêteur est construit comme un acteur occupant une place à

part entière pour traduire, interpréter, conseiller et enfin donner son avis qui en fait un acteur prépondérant de la procédure. Il doit se prononcer en son âme et conscience, en pleine indépendance, tant vis-à-vis du public que de l'administration ou du maître d'ouvrage. Il ne saurait être un simple porte-parole. Dans ce cadre, le commissaire enquêteur se doit avant tout d'être un honnête homme, un "citoyen éclairé" ayant la possibilité technique d'émettre un avis propre sur un projet.

La production d'une doctrine propre aux commissaires enquêteurs n'est pas un acte neutre. Ils ne se présentent pas comme de simples exécutants d'une procédure de droit, mais sont un groupe social, certes parfois hétérogène, dont l'une des caractéristiques est d'avoir construit une idée de ce que doit être l'enquête publique et la consultation des administrés. On comprend dès lors que, pour exister et obtenir une reconnaissance dans le "paysage de la consultation", les commissaires enquêteurs revendiquent et se construisent au fil de l'eau le rôle du tiers indispensable à la bonne conduite des projets. Cette doctrine participe à la construction de leur identité, via l'appropriation et l'interprétation des textes qui régissent l'enquête, et via leur pratique de ce mode de consultation. Collectivement, l'extension progressive de cette doctrine à tous les commissaires en activité tend, d'un côté, à la création d'une norme de conduite de l'enquête publique, de l'autre, à la consolidation identitaire de ce groupe social.

Pour illustrer la montée en puissance du rôle du commissaire enquêteur, on peut observer deux évolutions législatives de la procédure d'enquête: la loi Bouchardeau(18) et la loi Barnier(19). Ces deux textes, à la portée juridique inégale, ont au moins en commun le fait d'accroître le pouvoir des commissaires au cours des enquêtes publiques, en leur donnant un droit d'initiative substantiel. Par exemple, la loi Bouchardeau leur donnait la possibilité d'organiser des réunions publiques après accord du Tribunal administratif, ce qui n'était pas envisagé auparavant. Dès 1995, les commissaires enquêteurs ont pu organiser ces mêmes réunions sans accord d'une tutelle. De même pour avoir recours à un expert indépendant. La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs

13) R. Hostiou; J.C. Hélin, (1993), *Droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 393 p.

14) Bouchardeau H., JOAN, 21 avril 1983

15) Recherche en cours financée par la DRAST - CPVS, ministère de l'Équipement

16) Les commissaires enquêteurs de Rhône-Alpes et Franche-Comté ont effectué en moyenne 15 enquêtes publiques Préfecture et 17 enquêtes publiques Tribunal administratif dans leur vie.

17) Même si tous s'en défendent

18) Juillet 1983

19) Février 1995

teurs(20), dans ses négociations avec les administrations centrales françaises et grâce à un poids politique grandissant, n'est pas étrangère à ces évolutions.

## Reconstruire la légitimité des enquêtes publiques

L'enquête, vécue comme un moment de l'action publique contrôlé par l'administration, se trouve en contradiction avec les perceptions renouvelées et reconstruites par les commissaires enquêteurs. Aussi, il semble que ceux-ci sont contraints de jouer perpétuellement de postures leur permettant de reconstruire la légitimité de l'enquête publique aux yeux du public et des maîtres d'ouvrage publics ou privés. Ces deux postures principales sont celles de l'expert et du médiateur.

La posture de l'expertise revient tout d'abord pour le commissaire enquêteur à fournir une connaissance des conditions de réception d'un projet à l'institution investie du pouvoir (juridique) de décision. Ainsi, le travail d'expertise se conçoit comme une ressource pour décider "en connaissance de cause"(21). L'expertise se fonde de manière générale sur une connaissance technique: principalement en matière de droit, pour le respect du bon déroulement de l'enquête, et en matière de BTP et d'urbanisme. Cette connaissance proprement liée à l'aménagement constitue souvent un prérequis pour devenir commissaire enquêteur, et l'on constate dans leur population une grande part de professionnels du BTP et de l'urbanisme(22). D'un côté, cette expertise s'adresse au public: le commissaire enquêteur entre dans une action pédagogique de traduction du dossier technique soumis à enquête. Il devient alors légitime car nécessaire pour la compréhension de l'objet de l'enquête. De l'autre, cette expertise s'adresse aussi à l'administration: le commissaire enquêteur fournit une "connaissance" des réactions

20) La CNCE est le seul organe représentant des commissaires enquêteurs. Environ le quart des commissaires enquêteurs déclarés comme tels en préfecture sont adhérents de cette association nationale. La CNCE peut par ailleurs être considérée comme ayant été à l'origine de la création d'une doctrine des commissaires enquêteurs.

Voir pour cela X. Piéchaczyk, (1997), op. cit.

21) P. Roqueplo, (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA, coll. Sciences en questions, 111p.

22) Des géomètres aux Ingénieurs du ministère de l'Équipement en retraite

du public, du contexte social et technique d'une future implantation, afin de percevoir si une collectivité est capable d'intégrer le projet futur dans son cadre social et naturel. Il émet également un avis fondé en partie sur ses connaissances techniques professionnelles. Il devient ainsi légitime car le plus apte à donner un avis circonstancié et motivé sur la faisabilité sociale et technique d'un projet.

La posture de la médiation est un autre mode d'intervention des commissaires enquêteurs. Elle procède d'un modèle communautaire qui vise à encourager le développement territorialisé de règlement de litiges éventuels afin, in fine, que les citoyens puissent se réappropriier les modes de gestion locale des conflits ou désaccords(23). Ce type d'activité place le commissaire enquêteur dans un rôle de messenger puis de négociateur, devant effectuer des allers-retours entre maître d'ouvrage et public afin d'obtenir un consensus. De ce fait, le commissaire enquêteur double sa légitimité technique construite via l'expertise, d'une légitimité procédurale dépendant de sa capacité de médiation entre les parties en présence.

C'est, nous semble-t-il, en jouant simultanément ou successivement de ces deux registres idéaux-types, que les commissaires enquêteurs contemporains essaient de reconstruire la légitimité de la procédure qu'ils représentent.

Ces résultats partiels de recherche sur le comportement des commissaires enquêteurs révèlent des mutations (en cours) dans la conduite des consultations. Certes, ici et là, on constatera l'accélération ou le ralentissement de ces évolutions. Cependant il est indéniable que l'on assiste à une réelle et nouvelle relégitimation de la procédure d'enquête publique par ses protagonistes. Le constat n'est au demeurant pas spécifique au champ restreint abordé ci-dessus. L'analyse des politiques publiques et l'analyse du pouvoir local révèlent en effet de nouveaux modes d'action, allant dans le sens d'une multiplication des rouages de l'action publique et de la prise en main de questions collectives par des acteurs extra-étatiques, dont l'autonomie envers un pouvoir "stato-centré" grandit.

Xavier Piéchaczyk

Summary page 122

acteurs

23) J-P. Bonafé-Schmitt, (1992), *La médiation: une justice douce*, Paris, SYROS, coll. Alternatives sociales, 279p.