



**JACQUES BRETON** enquêteur  
 président de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) **1977** Conseiller municipal puis adjoint au maire de Besançon  
**1963-2004** Géomètre-expert **1985** Président de l'Ordre des géomètres-experts  
**1976** Commissaire **2003** Président de la CNCE

# Enquête publique : la réforme évitera de perdre du temps

**Jacques Breton, président** de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, analyse les évolutions de la consultation du public après le Grenelle de l'environnement, et notamment le rôle du maire face à la demande sociale.

**La notion d'intérêt général est difficile à faire passer auprès du public. Comment peut-on aborder cette notion et améliorer sa prise en compte ?**

Il n'est pas choquant que, face à un dossier soumis à enquête publique, les gens réagissent en fonction de leur situation personnelle, mais il faut savoir relativiser ces demandes.

Les gens qui viennent voir le commissaire enquêteur sont souvent mécontents, nous avons notamment un rôle pour expliquer la logique du projet. Le rôle du commissaire enquêteur auprès du maire est de faire valoir le poids relatif de telle ou telle demande par rapport à l'intérêt général. Nous devons être attentifs à toutes les réactions individuelles mais en les composant avec l'intérêt général. Le phénomène Nimby (« pas dans mon jardin » en anglais) peut générer des conflits, mais le maire doit s'entourer de compétences permettant d'expliquer et de faire la part des choses.

**Que pensez-vous du projet de décret réformant l'enquête publique ?**

Dans l'ensemble, ce décret



d'application de la loi Grenelle 2 répond à nos préoccupations. Il introduit une innovation qui va sans doute progressivement produire d'importants effets : le dossier de l'enquête publique va comprendre le bilan de la concertation menée en amont. Pour autant, la concertation pourra être conduite

par le maire ou tout responsable de projet. Elle n'est pas encadrée dans son déroulement et dans sa forme, et elle ne devient pas obligatoire, sauf si le préfet l'impose au regard des enjeux du projet. Mais s'il n'y a pas de concertation, cela devra figurer explicitement dans le dossier de l'enquête publique. Je pense

que cela va faire évoluer les comportements. Le décret ouvre également la possibilité de ne pas aller au terme d'une enquête publique quand des difficultés se manifestent : en cours d'enquête, le maître d'ouvrage pourra suspendre l'enquête pour adapter son dossier, puis terminer l'enquête dans un délai de six mois ; en fin d'enquête, si des difficultés pouvant générer un contentieux lourd sont apparues et nécessitent de modifier l'économie générale du projet, le maître d'ouvrage pourra arrêter le processus après les conclusions de l'enquête pour modifier en profondeur le dossier, puis ouvrir une nouvelle enquête publique. Cela devrait bien convenir aux élus, par exemple en matière d'urbanisme, car cela évitera de perdre des années à tout recommencer quand des difficultés apparaissent en cours d'enquête. Par ailleurs, le législateur a voulu mener de front la réforme des enquêtes publiques et celle des études d'impact, et les décrets vont sortir simultanément. Désormais, le dossier

de l'enquête publique devra comporter le bilan de l'évaluation environnementale, qui devra être validé par le préfet. Et il contiendra l'approche technique, administrative et financière du projet, afin d'apporter une information complète au public.

**Si le maître d'ouvrage choisit d'organiser une concertation en amont du projet, cela peut-il être le rôle du commissaire enquêteur ?**

Le maître d'ouvrage peut organiser la concertation lui-même, mais il peut aussi faire appel à un « garant » pour la conduire, une personne indépendante qui sert d'interface entre lui et le public. Nous présentons notre candidature pour remplir ce rôle. Si la concertation en amont est menée de façon satisfaisante, le montage du dossier sera de meilleure qualité et cela évitera aussi que le public se plaigne que le dossier arrive complètement bouclé en phase d'enquête publique. C'est dans l'intérêt de tout le monde. Si un commissaire enquêteur remplit le rôle de garant lors de la concertation en amont du projet, nous considérons qu'il est préférable que ce ne soit pas la même personne qui soit en charge de l'enquête publique en aval.

**Les dossiers sont de plus en plus techniques, et les commissaires enquêteurs doivent émettre un avis personnel et des conclusions motivées. Leur formation est-elle suffisante ?**

La formation des commissaires enquêteurs est insuffisante. Elle est assurée à 80 % par notre compagnie, le reste l'étant par



les DREAL (qui ont pris le relais des DIREN dans ce domaine). Mais nous sommes des collaborateurs occasionnels du service public, l'État devrait donc assurer notre formation à 100 %. Les DREAL et les tribunaux administratifs sont incités par le Conseil d'État et par le ministère à s'impliquer davantage dans la formation des commissaires enquêteurs. Mais on est encore loin de ce qui serait nécessaire, c'est pour cela que la sélection du commissaire enquêteur par le tribunal administratif en fonction du dossier est assez déterminante.

**Ne doit-on pas aller vers une professionnalisation ?**

Les commissaires enquêteurs estiment qu'ils ne sont pas des professionnels, mais ils reconnaissent la nécessité d'accroître les compétences. La CNCE n'est pas hostile à une réduction du nombre de commissaires pour obtenir une amélioration qualitative.

**Le commissaire enquêteur peut organiser des réunions publiques, mais c'est une possibilité inégalement utilisée. Ne devrait-elle pas être pratiquée plus souvent ?**

Cette possibilité est trop peu employée. Or, elle présente un véritable intérêt. Mais des oppositions locales se manifestent souvent pour perturber ou paralyser ces réunions publiques, les commissaires enquêteurs sont donc parfois inquiets à l'idée de les organiser. La réforme en cours prévoit qu'on pourra prolonger l'enquête publique d'un mois pour organiser une réunion, ce qui va faciliter les choses, mais il y a également une pédagogie de la réunion publique à faire progresser.

**Sur les gros dossiers, le tribunal administratif peut nommer une commission d'enquête composée de plusieurs commissaires enquêteurs. Est-ce une bonne pratique ?**

C'est une très bonne pratique car elle permet d'associer les compétences de plusieurs commissaires enquêteurs. Mais il faut éviter qu'il y ait trop de spécialistes des aspects techniques du dossier dans la commission : ils risqueraient alors d'orienter les conclusions de l'enquête, alors que le commissaire enquêteur ne doit pas décider en fonction de son expertise mais doit organiser

l'expression des publics concernés.

**Dans le cadre de la réflexion sur l'urbanisme de projet lancée par Benoist Apparu, la place de l'enquête publique dans les procédures d'évolution des PLU est en discussion. Quelle est votre position sur ce sujet ?**

Supprimer l'enquête publique lors d'une révision d'un PLU ne me paraîtrait pas une bonne chose. D'abord parce que l'information et la participation du public sont de nature à assurer la qualité du projet, mais aussi parce que le public risque, s'il pense que son avis n'est pas pris en compte dans ce genre de projet, de se détourner des autres consultations. Enfin, cela peut aller à l'encontre de la convention d'Aarhus et de directives européennes, et cela ne va pas dans le sens de l'histoire, qui donne une place de plus en plus importante à la démocratie participative.

**Concernant les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le plan de relance de 2009 a créé l'enregistrement, un régime intermédiaire entre déclaration et autorisation, avec enquête publique simplifiée. Quel bilan en tirez-vous ?**

C'est dommage d'avoir supprimé l'enquête publique et l'étude d'impact dans la procédure d'enregistrement. Les associations de protection de l'environnement sont parties en guerre contre cette innovation et plusieurs recours en Conseil d'État sont en cours car cette façon de procéder écarte le public d'une consultation efficace et de toute concertation.

Propos recueillis par  
**Antoine BLOUET**