

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE



## I. Qu'est-ce qu'une enquête administrative ?

Les employeurs publics peuvent réaliser des enquêtes administratives contre les fonctionnaires dans divers cas :

- insuffisance professionnelle,
- conflits d'intérêts,
- manquements divers,
- cumul illégal d'activités,
- discipline,
- détournement de fonds,
- vérification de l'existence de faits tels que l'imputabilité d'un accident du travail,
- protection fonctionnelle,
- actes de violence,
- discrimination,
- harcèlement psychologique ou sexuel ou agissements sexistes,
- risques psychosociaux...

La DGFIP examine des situations variées, allant des dysfonctionnements organisationnels à des cas plus graves. Il vise à établir la matérialité de faits et de circonstances de signalements reçus puis à en dresser un rapport restituant les éléments collectés.

L'enquête peut être difficile à vivre d'autant que la procédure, très peu encadrée, ne donne aucun droit à l'agent.

**Nous vous conseillons de vous y intéresser avant d'y être éventuellement confrontés en qualité de témoin ou mis en cause. Les conséquences peuvent être importantes à l'ère de la tolérance zéro.**

Si le rapport d'enquête administrative conclut à la matérialité d'une faute sanctionnable, l'instance disciplinaire est ouverte à son encontre ou des suites judiciaires peuvent être engagées par décision du Directeur Général par le dépôt de plainte au pénal devant le procureur de la république au titre de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP).

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

### QUELQUES CHIFFRES 2023 À LA DGFIP (1):

- 330 signalements en matière de harcèlement et discrimination dont 81 signalements qui ont donné lieu à une enquête administrative avec un délai moyen d'enquête de 84 jours
- 9 articles 40 du CPP suite à signalements.

Un guide de la DGAFP présente des outils statutaires et disciplinaires et consigne les bonnes pratiques pour les agents victimes ou témoins d'agissements répréhensibles. Il expose les principes et le déroulement de l'enquête en la matière sans avoir valeur réglementaire (2).



## II. L'enquête administrative et le silence des textes

Il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire concernant la procédure d'enquête administrative.

Le choix de diligenter une enquête administrative relève de l'appréciation de l'administration employeur. L'enquête administrative peut être déclenchée de sa propre initiative, ou suite à un signalement conformément à l'article L.135-6 du Code général de la fonction publique.

Comme elle n'est pas obligatoire, un fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut exiger qu'une enquête administrative soit réalisée (CE. SSR. 15 mars 2004, M. Jean-Yves A, n° 255392).

L'agent accusé ne peut exiger que des personnes soient entendues pour confirmer ou infirmer sa version de faits ou celle de ses supérieurs.

Si des agents disposent d'éléments disculpants, l'agent accusé ne peut s'en remettre qu'à leur bonne volonté.

Ces agents peuvent parfaitement ne pas vouloir fournir de tels témoignages, par animosité ou par peur, alors qu'ils témoigneraient dans le cadre d'une enquête structurée. Dans le cas de la suspension d'un fonctionnaire, celle-ci est prononcée dans les hypothèses où il est sérieusement soupçonné d'avoir commis une « faute grave » le conseil de discipline doit être saisi « sans délai ». En revanche, rien n'oblige l'administration à réaliser une enquête administrative.

L'enquête administrative s'impose parfois à l'administration du fait qu'une faute disciplinaire ne saurait être présumée et que la charge de la preuve lui incombe, le juge administratif vérifiant l'exactitude matérielle des faits reprochés (CE, 26 juillet 1985, Ministre de l'intérieur, req. n°64024).

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE



## III. Le faible encadrement de l'enquête administrative

Ni la composition de la commission d'enquête, ni le déroulement de celle-ci ne sont réglementés. Une enquête administrative peut ainsi revêtir des formes très diverses.

### Quelques principes :

- clarifier les faits et déterminer si des mesures disciplinaires sont nécessaires ;
- établir un processus formel visant à examiner les allégations d'inconduite ;
- informer les parties des garanties procédurales et des éventuelles sanctions encourues ;
- assurer la transparence, l'intégrité et le respect des normes déontologiques ;
- mettre en œuvre une exigence d'impartialité et de respect de droits de la défense ;
- respecter la stricte confidentialité de l'enquête et de ses conclusions.

### Exemple pratique de recommandations dans le cadre des signalements aux MEF (4) :

- Les services RH désignent des personnalités sans lien d'autorité ou d'intérêt avec les parties impliquées
- Les enquêteurs établissent la liste des allégations portées par la partie plaignante à partir des documents transmis, puis la lui font approuver.
- Ils informent la partie mise en cause des faits qui lui sont reprochés.
- Les enquêteurs rencontrent les parties directement en cause et les témoins identifiés.
- Chaque entretien débute par une présentation du déroulement du processus et la signature d'un engagement de confidentialité entre les enquêteurs et la personne entendue.
- Les parties peuvent demander à être accompagnées par les personnes de leur choix qui interviennent en qualité d'observateur.
- Le rapport d'enquête, daté et signé par les enquêteurs, est remis sous pli confidentiel aux services de la DRH du secrétariat général des MEF.

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

**Ces principes ne sont pas toujours validés par la jurisprudence :**

### Concernant l'impartialité

Les agents peuvent être entendus par leur supérieur hiérarchique direct alors que ce dernier a autorité sur eux (CAA Marseille, 12 juin 2018, n°16MA03490-16MA03491).

### Concernant la loyauté

La loyauté de l'enquête n'est pas totalement garantie. Le Conseil d'État a posé le principe d'une « obligation de loyauté » de l'employeur public envers son agent (CE. Sect. 16 juillet 2014, n° 355201 publiée au Recueil). Mais cette exigence ne s'applique pas lorsqu'un « intérêt public majeur le justifie ». La définition de cet « intérêt » est absente, de sorte qu'il est difficile d'en connaître à l'avance les limites.

Au cas où l'enquête serait menée de manière déloyale, la jurisprudence considère que cela n'a pas d'impact sur la validité de la procédure disciplinaire (Conseil d'État CE. CHS. 3 juillet 2020, n° 432756 et CAA Lyon, 26 janvier 2022, n° 20LY00873) ou sur la légalité de la sanction prononcée.

### Concernant les témoignages recueillis pendant l'enquête,

les personnes entendues n'ont pas à être informées du cadre dans lequel elles le sont et n'ont pas non plus à prêter serment avant de fournir un témoignage (CE. SSR. 18 mars 1988, M. Georges X, n° 70221). Les témoignages peuvent être anonymisés de sorte que l'agent peut difficilement en contester le contenu (ex : CAA Nantes, 3 décembre 2021, n° 20NT02591 ; CAA Bordeaux, 7 avril 2022, n° 19BX04777). Les témoignages n'ont pas à être recueillis sur des procès-verbaux signés par les personnes entendues de sorte que leur contenu ne peut en réalité être établi avec certitude (CAA Bordeaux, 2 mai 2006, M. Didier X, n° 03BX00891).

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE



## IV. Le respect des droits de la défense très limité dans l'enquête administrative

Dans le cadre de l'enquête administrative, les droits du fonctionnaire sont particulièrement limités.

L'enquête administrative et la procédure disciplinaire sont théoriquement déconnectées selon la jurisprudence, quand bien même l'action disciplinaire s'appuierait sur l'enquête administrative.

L'agent poursuivi ne dispose en réalité d'aucun droit dans le cadre d'une enquête administrative.

### L'information et la communication du dossier ne sont pas exigées

Il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque l'agent est convoqué par son administration pour être entendu dans le cadre d'une enquête administrative qui le concerne, il n'a pas à être informé qu'il est entendu dans le cadre d'une enquête. De plus l'objet et le motif de cette convocation n'ont pas à être précisés (exemple : [CAA Marseille, 20 avril 2018, n° 16MA04867](#)).

Selon la jurisprudence, le principe général de communication du dossier de l'agent prévu à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (5) s'applique à toutes mesures prises en considération de la personne ([CE, 8 décembre 2017, La Poste, req. N° 402103](#)).

Le Conseil d'État a précisé les obligations de l'administration en matière de respect des droits de la défense en cas de conduite d'une enquête administrative pré-disciplinaire (6).

Si l'agent doit être informé de la possibilité de consulter son dossier pendant la procédure disciplinaire diligentée à son encontre, c'est-à-dire une fois qu'il est officiellement accusé d'une faute conduisant à une sanction, cela ne concerne pas l'enquête préalable au lancement officiel de la procédure disciplinaire ([CAA Versailles, 20 décembre 2016, n° 15VE00395](#)).

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

### Le respect du contradictoire et l'assistance d'un défenseur ne s'applique pas lors de la phase de l'enquête administrative

Mis à part une « obligation de loyauté » de l'employeur, le principe du respect du contradictoire n'est pas étendu par la jurisprudence à toute la phase d'enquête.

Dans une enquête administrative, l'agent n'a pas à se voir indiquer qu'il peut être assisté par un défenseur, à la différence de la procédure disciplinaire proprement dite (CAA Versailles, 20 décembre 2016, n° 15VE00395) et ne peut exiger d'être accompagné de son avocat durant son audition.

### Ni la confrontation ni les témoignages ne peuvent être exigés

L'agent ne peut exiger une confrontation avec les personnes qui l'accusent. L'administration n'est pas tenue de faire droit à une telle demande (CAA Nancy 20 décembre 2016, n° 15NC02371).

L'agent ne peut exiger qu'un agent soit entendu dans le cadre d'une enquête administrative (CE. SSR. 15 mars 2004, M. Jean-Yves A, n° 255392). L'administration est totalement libre du choix des agents qui seront auditionnés. La logique veut que l'ensemble des agents susceptibles de donner des informations utiles soient entendus mais ce n'est pas une obligation pour l'administration.

Le comportement attendu des personnes entendues est quant à lui, exigeant :

- répondre aux questions posées avec honnêteté ;
- communiquer certains documents ou fichiers dans des délais raisonnables ;
- conserver une attitude neutre professionnelle et courtoise pendant la durée de l'enquête ;
- faire preuve de discrétion concernant les échanges et les éléments de l'enquête.

## Fiche mémo

# L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Pour le syndicat des A des Finances publiques, il paraît souhaitable et logique que soit prévue :

- l'information précise du motif pour lequel les personnes sont entendues ;
- la possibilité d'être accompagné de la personne de son choix ;
- la réalisation systématique de l'enquête par une personne extérieure au service ;
- une audition de toutes les personnes susceptibles de donner un éclairage au dossier ;
- un temps suffisant et une relecture obligatoire des propos consignés par écrits concernant les personnes auditionnées avant de les signer ;
- la possibilité pour l'agent de demander que certains de ses collègues soient entendus.

### Points de vigilances :

- **garder son calme, lors d'une convocation inopinée et mal définie à un entretien, qui pourrait relever du périmètre d'une enquête administrative ;**
- **examiner sereinement la possibilité d'être assisté par un représentant syndical si elle est proposée ;**
- **réfléchir, prendre son temps pour s'exprimer, ne relater que des faits réels et essentiels en répondant strictement aux questions posées.**

#### Renvois :

(1) [https://ulyse.dgfip/sites/default/files/rubriques/actualites/actualites\\_generales/2024/04/dgfip\\_etat\\_lieux\\_discriminations.pdf](https://ulyse.dgfip/sites/default/files/rubriques/actualites/actualites_generales/2024/04/dgfip_etat_lieux_discriminations.pdf)

(2) [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide\\_violences-sexistes-2022.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide_violences-sexistes-2022.pdf)

(3) loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986)

(4) Instruction ministérielle du 14/09/2023 du Secrétariat général du MEF bureau santé, sécurité et conditions de travail SRH3B/2023/2683

(5) Aux termes de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 : « Tous les fonctionnaires civils et militaires [...] ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, [...] avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office [...] »

(6) CE, 5 février 2020, Ministre des solidarités et de la santé, req. N° 433130 : « lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, le rapport établi à l'issue de cette enquête, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête font partie des pièces dont ce dernier doit recevoir communication en application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, sauf si la communication de ces procès-verbaux serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné ».