

Essentielle, l'information juridique ne doit pas être réservée aux seuls spécialistes. Cette rubrique vous propose ainsi chaque mois des décryptages clairs et compréhensibles par tous sur l'ensemble des sujets relatifs aux collectivités territoriales. Elle est réalisée en partenariat avec le cabinet Seban & Associés, premier cabinet d'avocats s'adressant à l'ensemble des acteurs publics avec une approche pluridisciplinaire.



LE DÉROULÉ D'UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Par Perrine Bouchard, avocate au cabinet Seban & Associés

L'enquête administrative a pour objet de permettre d'établir la réalité et la véracité des accusations et allégations portées à la connaissance de la collectivité. Le régime juridique de l'enquête administrative est peu formalisé : il n'existe aucune norme législative ou réglementaire exposant les règles devant être suivies, la pratique étant de ce fait uniquement encadrée par la jurisprudence administrative. Toutefois, afin qu'elle permette d'établir la réalité des faits reprochés, l'enquête administrative doit être réalisée avec rigueur et impartialité.

■ Quand une collectivité doit-elle diligenter une enquête administrative ?

Il n'existe aucune obligation ni législative ni réglementaire d'organiser une telle enquête, face à des accusations de harcèlement moral et préalablement à l'engagement d'une procédure disciplinaire, dont le défaut ne saurait donc entraîner nécessairement l'annulation de la sanction. Ainsi, l'enquête relève de la seule initiative de la collectivité, un agent ne peut pas exiger qu'une telle enquête soit diligentée dans le cadre d'une procédure disciplinaire dont il fait l'objet (CE, 15 mars 2004, n° 255392). Mener une enquête administrative relève donc du libre choix de la collectivité. Toutefois, elle peut s'avérer très utile notamment dans le cadre d'accusation de harcèlement moral puisque dans ce domaine, la charge de la preuve reposant logiquement sur l'administration, une telle enquête permet de s'assurer que l'on dispose des preuves nécessaires démontrant la réalité ou non des agissements fautifs reprochés,

mais elle peut être un élément important pour établir la réalité matérielle des faits dans le cadre d'une action contentieuse, par exemple en cas d'accident de service ou d'une procédure disciplinaire.

■ Qui peut être en charge de l'enquête administrative ?

La décision d'engager une enquête est nécessairement prise par l'autorité territoriale détenant le pouvoir disciplinaire. Il lui revient donc de désigner la ou les personnes qui diligenteront cette enquête. Elle peut être confiée à un prestataire extérieur, mais elle est le plus souvent réalisée par un agent de la collectivité. Il est alors conseillé que le fonctionnaire choisi pour diligenter l'enquête présente des gages d'impartialité. La liberté de l'autorité territoriale dans le choix des enquêteurs est quasiment totale et elle est uniquement restreinte par l'interdiction de la confier à une personne ayant une « animosité personnelle » à l'encontre de l'agent visé : il peut ainsi s'agir du supérieur hiérarchique de l'agent (CAA Lyon, 26 avril 2011, rq n° 10LY00193).

■ Comment se déroule une enquête administrative ?

Dans le cadre d'une enquête administrative, « l'administration est en droit de rechercher, en recueillant tous les témoignages qu'elle juge nécessaires, les éléments de nature à établir les agissements fautifs de ses agents » (CAA de Douai ; 5 juillet 2005, rq n° 04DA00555). La personne chargée de l'enquête pourra entendre tout agent concerné par les faits. Il est donc recommandé que les agents soient entendus sur la base d'un ques-

tionnaire commun afin que les mêmes questions leur soient posées, dans des termes identiques, garantissant ainsi une certaine objectivité de l'enquêteur et limitant au mieux des éventuelles digressions. De manière formelle, il a été jugé qu'il n'était pas nécessaire de faire prêter serment aux agents auditionnés, mais ces derniers doivent, en revanche, signer les procès-verbaux d'audition (Conseil d'État, 14 mai 1986, n° 71856). Une telle signature pouvant permettre d'éviter que la teneur du document soit contestée tant par l'auteur, qui pourrait éventuellement être tenté par la suite de revenir sur ses déclarations que par l'agent concerné.

■ L'enquête administrative doit-elle être contradictoire ?

Aucun texte n'exige qu'une enquête administrative soit menée de manière contradictoire. L'enquêteur n'a donc pas l'obligation d'organiser une confrontation entre les agents concernés et les témoins (CAA de Nancy, 20 décembre 2016, rq n° 15NCO2371). De même, l'agent ne peut pas exiger d'assister aux auditions des autres agents (CAA Marseille, 14 février 2012,

rq n° 09MA09892), ni qu'un débat contradictoire soit organisé (CAA de Paris, 17 juin 1997, rq n° 39PA02618). En revanche, l'enquêteur a l'obligation d'entendre tous les témoins demandés par l'agent, sous peine d'entacher l'enquête d'impartialité (CAA Douai, 29 novembre 2012, rq n° 11DA01841).

■ Comment utiliser les conclusions de l'enquête administrative : doivent-elles être formalisées et utilisées ?

Une fois les agents auditionnés, et les différentes attestations réunies, il revient à l'enquêteur d'établir un rapport auquel seront annexés tous les procès-verbaux d'audition, faisant le point sur les informations recueillies, leur caractère concordant ou à l'inverse contradictoire et concluant sur le bien-fondé ou non des faits à raison desquels l'enquête a été diligentée. Ce rapport de synthèse doit donc dégager, ou non, les responsabilités engagées. Par conséquent, fréquemment destinées à venir au soutien d'une décision de la collectivité, par exemple pour l'engagement d'une procédure disciplinaire, les conclusions de l'enquête administrative

doivent faire l'objet d'une attention particulière.

■ Le rapport de synthèse de l'enquête administrative ainsi que les procès-verbaux d'audition sont-ils communicables ?

L'enquête administrative présente le caractère d'un document administratif, au sens du Code des relations entre l'administration et le public. En revanche, une distinction doit être faite entre la communicabilité du rapport de synthèse et celle des procès-verbaux et témoignages recueillis pendant l'enquête administrative, notamment en cas de poursuites disciplinaires. Avant que l'autorité ait décidé d'engager des poursuites disciplinaires, la commission d'accès aux documents administratifs considère que seul le rapport de synthèse est communicable et exclut les témoignages ou les procès-verbaux d'audition (avis 20080774, 21 février 2008, directeur général de La Poste). En revanche, dès que la collectivité a pris la décision d'engager des poursuites disciplinaires sur le fondement de cette enquête administrative, les procès-verbaux sont communicables à l'agent poursuivi. Le juge administratif a considéré qu'il devait avoir accès aux témoignages écrits recueillis par l'administration durant l'enquête dès lors que les poursuites sont en tout ou parties fondées sur les faits relatés par ces témoignages (CE, 23 novembre 2016, n° 397733). Un défaut de communication est susceptible d'entraîner l'irrégularité de la procédure pour non-respect des droits de la défense et l'annulation de la sanction prononcée (CE, 8 décembre 1999, n° 199217). ●

