

## Introduction

L'absence de cadre juridique dédié et le manque de littérature conduisent les structures publiques à mener des enquêtes administratives souvent de manière empirique. Pourtant, l'enquête administrative est en plein développement, et elle nécessite une méthodologie et une déontologie irréprochables.

Partant de ce constat, j'ai souhaité, en toute humilité, transmettre ma connaissance et mon expérience dans ce domaine, et apporter une méthodologie, des principes déontologiques et des conseils pour mener des enquêtes efficaces et sécurisées.

## Une définition et différents types d'enquêtes

---

L'enquête administrative peut être définie comme une phase exploratoire qui donne lieu à des investigations dont le but est de circonscrire les faits rapportés au regard d'éventuels manquements susceptibles d'être reprochés au personnel. La preuve de la faute ou des faits appartient à l'administration<sup>1</sup>.

Il existe des enquêtes à visée disciplinaire (recherche d'un manquement aux obligations) et les enquêtes visant à vérifier l'existence de faits (imputabilité d'un accident, protection fonctionnelle, risques psychosociaux...). Toutefois, une enquête qui n'a pas de visée disciplinaire a priori peut déboucher sur des sanctions disciplinaires.

Les enquêtes à visée disciplinaire supposent un niveau de formalisme élevé. L'objectif est de permettre à l'administration d'engager des

---

<sup>1</sup>. *Extrait de* La Compliance en pratique : mener une enquête interne, William Feugère, Éditions Législatives, 2020.

procédures recommandées dans le rapport avec un niveau de sécurité juridique important.

Les autres enquêtes sont normalement plus rapides, sans formalisme particulier puisqu'elles ciblent un dysfonctionnement ou la matérialité des faits plutôt que des responsabilités individuelles.

L'enquête administrative ne doit pas être confondue avec un audit ou une enquête judiciaire.

## **Des enjeux majeurs**

---

La réalisation d'une enquête administrative recouvre plusieurs enjeux déterminants pour les organisations de travail et pour les décideurs : juridiques, organisationnels et humains.

Des enjeux juridiques qui consistent à établir la matérialité des faits, permettre de trouver des solutions adaptées et sécurisées, suivre une méthodologie rigoureuse et mettre en place une déontologie irréprochable (objectivité, neutralité et confidentialité...) sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans cet ouvrage.

Des enjeux organisationnels qui consistent à mener une enquête dans une communauté de travail vivante, restaurer des conditions de travail et de fonctionnement acceptables (suite à une crise, par exemple) et à ne pas exacerber les tensions. En effet, l'enquête doit se dérouler en perturbant le moins possible l'organisation de travail et les impacts négatifs doivent être réduits au minimum.

Des enjeux humains, bien entendu, qui consistent à respecter les droits individuels (confidentialité, contradictoire, communication, accès aux documents...) que nous développerons.

## **Les objectifs d'une enquête administrative**

---

L'enquête administrative doit permettre de faire la lumière sur une situation, évaluer les enjeux, les responsabilités et les risques. Elle doit également permettre d'éclairer l'administration dans sa prise de décision, de traiter ou de corriger un dysfonctionnement. Elle peut également intervenir en amont dans une démarche de prévention.

## Le cadre méthodologique

---

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques pour les enquêtes administratives, hormis celles qui concernent les professionnels pour lesquels les enquêtes sont obligatoires, mais dont il ne sera pas question dans cet ouvrage (professions relevant des missions régaliennes de l'État comme les métiers de la sécurité...). Les modalités de mise en œuvre des enquêtes administratives sont laissées à la libre appréciation de l'administration. Toutefois, il est primordial que l'administration mette en place une méthodologie rigoureuse et des règles déontologiques afin d'éviter tout vice de forme ou de fond. L'enquête administrative est menée par l'administration avec ses propres moyens et sous son contrôle.

## À qui s'adresse ce livre ?

---

Ce livre s'adresse aux décideurs de la fonction publique (ministères, élus territoriaux, directeurs d'établissements hospitaliers...), aux directeurs des ressources humaines, aux agents chargés des enquêtes, et plus généralement à toute personne concernée par une enquête administrative.

## Comment utiliser ce livre ?

---

### **Ce livre va permettre :**

- d'identifier le cadre procédural approprié ;
- d'apprendre à mener une enquête en mode projet ;
- d'argumenter en fait et en droit les situations et dysfonctionnements repérés, d'adapter sa communication face aux différents destinataires ;
- de respecter le cadre méthodologique, de rédiger avec discernement le rapport d'enquête ;
- et surtout de bien avoir à l'esprit les conséquences d'une enquête administrative.



## *Partie 1*

# LES SITUATIONS NÉCESSITANT UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

L'enquête administrative n'est pas une procédure obligatoire, mais elle est pourtant un outil précieux d'aide à la décision pour les structures publiques. De nombreux domaines d'intervention sont concernés : la discipline, les accidents et les maladies imputables aux services, la protection fonctionnelle, le dispositif de recueil et de traitement des signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, ou d'agissements sexistes, les risques psychosociaux (RPS) et le cumul d'activités. Cette liste n'est pas exhaustive, mais en appliquant les principes et les conseils distillés dans cet ouvrage, il sera possible de dupliquer les enquêtes administratives à tous les domaines d'intervention de l'action publique.



# Chapitre 1

## La discipline

### Qu'est-ce que la discipline ?

---

Les droits et obligations des fonctionnaires constituent un socle fondamental du statut des fonctionnaires. Inscrits dans la loi du 13 juillet 1983, ils ont évolué au gré des réformes et des jurisprudences, et sont désormais inscrits dans le Code de la fonction publique. Ils concernent tous les agents publics (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale), quel que soit leur statut (titulaires et contractuels).

Tout agent public qui manquerait à ses obligations peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire plus ou moins grave. Néanmoins, **la sanction disciplinaire répond à une procédure strictement encadrée qui sera développée dans cette partie.**

### Quel est le cadre juridique applicable ?

---

Les règles de la procédure disciplinaire sont définies par le Code de la fonction publique ainsi que par des décrets spécifiques par fonction publique :

- **Pour la fonction publique territoriale** : décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux.
- **Pour la fonction publique hospitalière** : décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

- **Pour la fonction publique d'État** : décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

## Pourquoi une enquête administrative ?

---

Aucun texte juridique ne fait de l'enquête administrative un préalable obligatoire à l'engagement d'une procédure disciplinaire. Ce principe a d'ailleurs été confirmé par le Conseil d'État<sup>1</sup>.

Toutefois, étant donné les exigences et les conséquences d'une procédure disciplinaire, il est fortement recommandé de réaliser une enquête administrative préalable. Les bénéfices ne sont pas forcément visibles immédiatement au regard des contraintes budgétaires, politiques, juridiques. Mais, en intégrant ces contraintes, l'enquête administrative apporte de nombreux avantages pour l'administration :

### Établir la matérialité des faits

Établir la matérialité des faits implique de vérifier l'existence des faits signalés et de réunir un ensemble de preuves factuelles (procès-verbal de témoignage, courrier, compte rendu...). Par manque de temps, de moyens, ou par crainte des répercussions éventuelles, les décideurs hésitent parfois à engager des procédures administratives ou pénales. L'enquête administrative apporte alors une sécurité dans la prise de décision. À noter que l'administration peut décider d'engager une procédure administrative ou une procédure pénale, voire les deux puisque les procédures sont totalement indépendantes.

Plus précisément, la procédure disciplinaire relève du champ administratif et vise à sanctionner (sanctions administratives) l'agent public qui n'aurait pas respecté ses obligations. La procédure pénale, quant à elle, relève de la juridiction judiciaire et vise à sanctionner une infraction au Code pénal. Ainsi, un même comportement fautif peut relever à la fois du champ disciplinaire et du champ pénal, comme le harcèlement par exemple. Le comportement de harcèlement peut être très lourdement sanctionné d'une révocation (sanction disciplinaire maximale), mais également faire l'objet d'une condamnation pénale pouvant aller jusqu'à 2 ans d'emprisonnement assortis de 30 000 euros

---

1. Arrêt du Conseil d'État du 15 mars 2004, ministère de l'Intérieur, n° 255392.

d'amende<sup>2</sup>. Toutefois, pour être sanctionné, ce comportement devra être établi et prouvé.

Ces procédures ont parfois des conséquences lourdes. Elles impactent l'avenir professionnel et personnel de l'agent, mais engagent également la responsabilité de l'institution et des enquêteurs. Elles ne doivent donc pas être menées à la légère.

Ainsi, l'enquêteur devra avant tout retranscrire les éléments recueillis et observés, et non pas chercher à tout prix à prouver un manquement qui n'existe pas. Dans un contexte où les accusations de harcèlement ne sont pas rares à l'égard d'un manager ou d'un collaborateur, l'enquêteur pourra tout à fait conclure à l'absence de harcèlement :

- soit les enquêteurs n'ont pas pu réunir des éléments de preuve tangibles ou les déclarations ne sont pas corroborées. Cela ne signifie pas que le harcèlement n'existe pas, mais il n'est pas possible de le prouver ;
- soit les preuves réunies ne sont pas constitutives d'un harcèlement. Cela peut être le cas lorsque l'auteur d'un signalement, en toute bonne foi, considère qu'il est victime d'un harcèlement alors même qu'il n'est pas qualifié juridiquement. Il sera donc très utile pour les enquêteurs d'utiliser certains outils comme une grille d'analyse, mais nous y reviendrons dans la partie consacrée au harcèlement.

Néanmoins, les conclusions de l'enquête administrative ne lient pas l'administration, qui reste libre d'engager ou non une procédure disciplinaire et/ou pénale. De même, en cas de condamnation pénale, l'administration reste libre d'appliquer ou non une sanction disciplinaire compte tenu de l'indépendance des deux procédures. Par contre, elle devra tirer toutes les conséquences d'une décision de justice qui conduirait l'agent à perdre l'usage de ses droits civiques ou à être lourdement condamné (condamnation incompatible avec l'exercice de missions publiques), et donc la capacité à exercer des missions de service public.

## **Sécuriser la prise de décision et prévenir le contentieux**

La prise de décision est devenue incertaine. Les structures publiques ont pris conscience des conséquences de leurs choix. La multiplication des procédures contentieuses représente aujourd'hui une préoccupation majeure.

*2. Articles 222-33-2 et suivants du Code pénal.*

## Respecter les droits de l'agent mis en cause

Dans le cadre d'une enquête administrative, et d'autant plus dans le cadre d'une procédure disciplinaire, l'agent dispose de droits qu'il convient de respecter scrupuleusement. Ne pas le faire, c'est prendre le risque de voir une procédure annulée alors même que les faits sont avérés. Toutefois, un agent ne peut pas exiger qu'une enquête soit diligentée dans le cadre d'une procédure disciplinaire dont il fait l'objet<sup>3</sup>. Nous y reviendrons plus en détail dans le chapitre dédié.

## Renforcer la crédibilité de l'administration et restaurer la confiance

Nous avons évoqué le harcèlement (moral ou sexuel) comme motif possible de déclenchement d'une enquête administrative à visée disciplinaire. Mais il existe d'autres situations susceptibles de donner lieu à une enquête : l'insuffisance professionnelle, les atteintes sexistes, les violences, les discriminations, les difficultés managériales, les conflits et les comportements relevant d'une infraction pénale. En résumé, tout manquement aux obligations du fonctionnaire ou toute infraction pénale peut faire l'objet d'une enquête disciplinaire. L'administration a donc tout intérêt à mobiliser cet outil pour crédibiliser son action et restaurer la confiance des agents et des usagers du service public.

## Quels sont les comportements sanctionnables ?

---

Les agents publics sont soumis à des droits et obligations. Ici, seules ces dernières seront abordées puisque, dans le cadre disciplinaire, il s'agit de mettre en évidence un manquement aux obligations des agents publics.

Plus que tout autre citoyen, un agent public se doit d'adopter un comportement irréprochable durant son service, mais de manière plus globale dans sa vie privée. À ce titre, l'article L530-1 du Code de la fonction publique dispose que **« toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. Les dispositions de cet article sont applicables aux agents contractuels. »**

L'agent public reste constamment assujéti aux obligations liées à son statut. Ainsi, des faits commis en dehors du service peuvent être

---

3. Décision du Conseil d'État du 15 mars 2004, n° 255392.

considérés comme une faute disciplinaire et justifier que l'agent public soit sanctionné, parce qu'ils :

- sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction publique ;
- et/ou ont un caractère grave, et portent atteinte à l'image de la fonction et/ou de la structure (par exemple, un policier qui, n'étant pas en service, provoque un accident et blesse un autre conducteur alors qu'il circule dans son véhicule personnel en état d'ébriété).

L'agent public demeure le représentant de son administration et, plus largement, du service public. Il doit maintenir, en toutes circonstances, un comportement digne. Tout comportement fautif peut être sanctionné lorsqu'il porte atteinte à la réputation de l'administration. Ce, non seulement dès le jour où il intègre la fonction publique, mais tout au long de sa vie. Même des faits antérieurs à l'entrée dans la fonction publique peuvent donner lieu à sanction, s'ils ont été tardivement portés à la connaissance de l'autorité disciplinaire.

Les décisions du Conseil d'État illustrent parfaitement cette obligation renforcée pour les agents publics :

- des agissements commis en dehors du service par un agent public, même non divulgués au public et qui n'avaient ainsi pas pu porter atteinte à l'administration, pouvaient justifier une sanction disciplinaire si ces agissements revêtaient une certaine gravité<sup>4</sup> ;
- le fait de participer à une compétition sportive durant un congé maladie, alors que l'arrêt de travail ne comporte aucune autorisation de sortie libre, constitue un manquement à l'obligation de loyauté du fonctionnaire à l'égard de son employeur, qui justifie l'infliction d'une sanction disciplinaire ;
- le fait pour un agent technique d'une commune d'avoir injurié et agressé physiquement son supérieur hiérarchique dans un stade en dehors du service. A justifié une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonction de 3 jours ;
- le fait pour un agent d'avoir tiré sur son voisin est susceptible de sanction disciplinaire.

Avant d'aborder en détail les obligations, je vous propose un questionnaire rapide afin de tester vos connaissances sur le sujet. Vous pouvez tout à fait refaire ce test après avoir parcouru cet ouvrage, pour vérifier l'évolution de vos acquis.

---

4. CE, 27 juillet 2006, Agglomération région de Compiègne, n° 288911 ; et plus récemment CAA Marseille, 17 octobre 2013, n° 12MA00684.

## QUESTIONNAIRE : LES OBLIGATIONS DES AGENTS PUBLICS

Plusieurs réponses sont possibles – solutions en annexe

### 1/ Les obligations s'appliquent :

- Aux fonctionnaires stagiaires et titulaires
- Aux agents publics (fonctionnaires ou non) travaillant dans une collectivité, un établissement public ou un service de l'État
- Aux usagers du service public

### 2/ Les droits et obligations des fonctionnaires sont énumérés dans :

- La Constitution de 1958
- La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Le Code de la fonction publique

### 3/ Pouvez-vous citer deux ou trois devoirs des agents publics et les définir ?

- Devoir de...
- Devoir de...
- Devoir de...

### 4/ Les agents publics :

- Ne sont pas responsables de l'exécution des tâches qui leur sont confiées puisqu'ils doivent se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique
- Ne sont pas exposés à des peines pénales pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions puisqu'ils encourent une sanction disciplinaire
- Ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public

### 5/ La discrétion professionnelle :

- Concerne uniquement les professions médicales ou sociales
- concerne tous les fonctionnaires
- Impose la neutralité vis-à-vis de ses opinions personnelles dans l'exercice de ses fonctions
- Impose la discrétion vis-à-vis du fonctionnement du service

**6/ Le secret professionnel :**

- Ne s'impose qu'aux fonctionnaires de la filière médicosociale
- S'impose à tous les fonctionnaires
- Ne s'impose qu'aux médecins et aux assistants sociaux
- A été remplacé par le devoir de discrétion professionnelle

**7/ Pour un agent public, le devoir de réserve signifie :**

- Qu'il ne doit pas dépenser tous les crédits dont il dispose
- Qu'il doit se constituer une retraite
- Qu'il doit exprimer avec retenue ses opinions, dans le service comme à l'extérieur du service
- Qu'il ne doit donner aucune information au public

**8/ Les sanctions disciplinaires dont un agent public peut faire l'objet sont :**

- La réprimande
- Le blâme
- La révocation
- La mise au placard

**Quelles sont les obligations des agents publics ?**

---

Les droits et obligations du fonctionnaire étaient initialement énumérés dans la loi commune aux trois branches de la fonction publique (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors). Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022, ces dispositions ont été intégrées au Code de la fonction publique.

Les obligations du fonctionnaire ont évolué au cours des années au gré de la jurisprudence (décisions rendues par les juridictions administratives constituées du Tribunal administratif, de la Cour administrative d'appel et du Conseil d'État).

**Obligation de dignité**

Elle s'impose à l'agent, en raison de sa qualité d'agent public, afin de s'assurer que la dignité des fonctions soit garantie et que l'administration soit confortée dans sa réputation.

L'obligation de dignité, qui se décline dans les propos, les agissements et la tenue dans l'exécution des missions du service, favorise la considération portée à l'administration par les usagers.

### **Obligation de probité**

La probité, qui peut se définir comme l'honnêteté, le respect des biens et de la propriété d'autrui, a pour objet d'éviter que l'agent public ne se trouve dans une situation où son intérêt personnel pourrait être en contradiction avec celui de la structure qu'il sert.

Directement liée au souci de préserver la dignité de la fonction publique et de prévenir des conflits d'intérêts, elle est souvent présentée comme une obligation d'abstention, qui consiste à ne pas tirer profit de l'exercice de ses fonctions afin de ne pas compromettre son indépendance.

### **Obligation d'impartialité**

À l'instar des obligations de dignité et de probité, le respect de l'obligation d'impartialité participe directement à la réputation de l'administration. Cette obligation fondamentale, qui se rattache à d'autres principes tels que l'égalité, la neutralité ou l'indépendance, est inhérente aux missions d'intérêt général. Ainsi, un agent public ne peut avoir un préjugé sur une affaire en raison, par exemple, d'un intérêt personnel ou d'une prise de position publique affirmée.

### **Obligation d'intégrité**

Étroitement liée aux obligations précédentes, l'obligation d'intégrité impose que l'agent public ne puisse solliciter, accepter ou se faire promettre, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec ses obligations. Si, dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance, il doit en informer son supérieur hiérarchique.

### **Obligation de neutralité et respect du principe de laïcité**

La neutralité peut se définir comme « l'impartialité de l'État à l'égard des croyances de tous les membres de la collectivité nationale ».

La neutralité du fonctionnaire est donc une condition nécessaire de la laïcité du service public. Les principes de neutralité et de laïcité, qui s'appliquent à la fonction publique et à ses agents, garantissent que le service public n'établit aucune distinction ou préférence entre les citoyens selon leurs opinions, notamment religieuses.

À ce titre, l'agent public « s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Il traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité<sup>5</sup> ».

### **Obligation de prévention des conflits d'intérêts/de faire cesser un conflit d'intérêts existant**

L'agent public doit veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Ainsi constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer, ou paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. Pour ce faire, le législateur prévoit deux séries de mesures :

- des mesures générales qui s'appliquent à l'ensemble des agents publics, indépendamment de la catégorie, du grade ou encore des fonctions ;
- des mesures spécifiques de déclaration (déclaration d'intérêts, déclaration de situation patrimoniale) qui s'appliquent à certains agents occupant des fonctions particulières.

L'agent public qui serait en situation de conflit d'intérêts peut également se rapprocher du référent déontologue.

### **Obligation de se consacrer intégralement à ses fonctions**

L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. L'agent public ne peut normalement pas exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Il peut toutefois être autorisé à exercer certaines activités à titre dérogatoire (activités accessoires, création d'une entreprise à temps partiel, activités librement exercées...) dès lors qu'elles sont compatibles avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas son exercice.

5. Article L121-2 du Code de la fonction publique.