

AVIS AU LECTEUR



Le présent ouvrage s'adresse à toute personne qui souhaite mener une enquête ou s'informer sur les différents aspects d'une enquête administrative. Pour en faciliter la compréhension, j'ai souhaité que cet ouvrage soit à la fois théorique et pratique. Vous constaterez donc qu'il est ponctué de nombreux exemples et jurisprudences, mais également de questionnaires, d'auto-évaluations et de cas pratiques afin de vous intégrer pleinement à la démarche. À la fin de chaque chapitre, des résumés vous permettront de synthétiser les éléments abordés.

Cet ouvrage n'a pas vocation à se substituer à la législation et la réglementation en vigueur, mais a pour but d'apporter des conseils méthodologiques et pratiques.

Cet ouvrage est avant tout un partage d'expérience à visée pédagogique. Il n'a pas pour but d'offenser, de critiquer ou de diffamer quiconque.

INTRODUCTION



Deux ans après la parution de l'ouvrage *L'enquête administrative dans la fonction publique* aux éditions GERESO, il est apparu nécessaire d'effectuer une ré-édition. Cette nouvelle édition s'enrichit de plusieurs évolutions juridiques, mais également d'éléments empiriques issus des rencontres et des formations avec des enquêteurs internes débutants et expérimentés. Cette démarche a également été complétée par un second livre, *Le guide de l'enquêteur administratif – posture, entretiens et restitution*.

Parmi les évolutions marquantes, le Défenseur des droits a publié une décision cadre 2025-019 le 5 février 2025 relative à des recommandations générales destinées aux employeurs publics et privés concernant les enquêtes internes réalisées à la suite de signalement pour discrimination (« Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne »¹).

La publication de cette décision fait suite à de nombreuses réclamations soulevant des difficultés liées aux enquêtes internes menées par les employeurs publics et privés en matière de discrimination notamment. Le Défenseur des droits relève les éléments suivants :

- Les dispositifs de recueil et de traitement des signalements, quand ils existent, ne présentent pas toujours les garanties nécessaires pour assurer une protection efficace des droits des personnes qui signalent des faits de discrimination et de harcèlement.

1. https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=53669

- Information défailante des agents.
- Absence d'enquête.
- Longueur de la procédure.
- Absence de sanction à l'issue de l'enquête ou sanction non proportionnée à la gravité des faits.
- Absence de formation des enquêteurs sur les techniques de l'enquête interne et sur le dispositif juridique applicable.
- L'enquête peut donner lieu à des représailles à l'égard des personnes s'estimant victimes et/ou témoins.
- Certains employeurs ne semblent pas savoir comment mener une enquête interne rigoureuse, car celle-ci n'est soumise à aucun formalisme ou méthodologie prescrits par le Code du travail ou le Code de la fonction publique, créant une certaine insécurité juridique et une hétérogénéité des pratiques².

L'intérêt de cette ré-édition est qu'elle est ponctuée des recommandations du Défenseur des droits, enrichie de nouveaux outils de gestion d'une enquête, de jurisprudences mises à jour et de conseils pratiques.



Le saviez-vous ?

Le Défenseur des droits est une Autorité Administrative Indépendante chargée de veiller au respect des libertés et des droits des citoyens. Créée en 2011 et inscrite dans la constitution, elle a deux missions:

- Défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés.
- Permettre l'égalité de tous.

Depuis le 22 juillet 2020, c'est Claire HEDON qui assure cette fonction pour un mandat de 6 ans.

2. On peut citer, par ordre chronologique :

Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail ;

C. trav., art. L. 2312-59 ;

Ministère du travail, mars 2019, *Harcèlement sexuel au travail : définir, prévenir, agir, sanctionner* ;

Conseil National des Barreaux et Centre de recherche et d'étude des avocats, 12 juin 2020, *L'avocat français et les enquêtes internes* ;

DGAFP, 25 novembre 2022, *Lutter contre les violences sexuelles et sexistes, Guide des outils statutaires et disciplinaires* ;

Inspection générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (IGESR), juillet 2023, *Les enquêtes administratives susceptibles des suites disciplinaires - Vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux*, 5^e édition, 22-23 229A.



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'État⁴.

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.

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