

Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 17 juin 2019

Quelques points sélectionnés



217

enquêtes administratives et disciplinaires ont été ordonnées au sein de l'administration fédérale entre 2003 et 2017.



30 %

des enquêtes ont été menées par des personnes externes à l'administration.



5

mois, telle est la durée moyenne d'une enquête.



Exercice de la surveillance

Les enquêtes administratives et disciplinaires sont des instruments de surveillance utilisés pour établir un état de fait respectivement un éventuel manquement aux obligations professionnelles.



Mesures disciplinaires

Une enquête disciplinaire peut mener aux mesures suivantes: avertissement, amende, réduction de salaire ou encore changement du domaine d'activité, du lieu de travail ou du temps de travail.



Licenciement

Un licenciement ne requiert ni enquête administrative ni enquête disciplinaire préalable.



Abolition

Certains cantons ont aboli l'enquête disciplinaire, sa fonction est désormais remplie par le droit du personnel, l'enquête administrative ou l'enquête pénale.

L'essentiel en bref

La plupart des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale sont ordonnées, exécutées et clôturées de manière adéquate. L'évaluation met le doigt sur certains problèmes liés au choix du type de procédure, à l'implication des départements, au droit procédural, au respect du délai de prescription et aux connaissances existantes.

L'administration fédérale peut ordonner différents types de procédures dans le cadre de l'exercice de sa surveillance. Outre l'enquête informelle menée par un service hiérarchiquement supérieur, les procédures formelles sont au nombre de deux : l'enquête administrative peut être ordonnée pour établir un état de fait et l'enquête disciplinaire pour savoir si une personne déterminée a manqué à ses obligations professionnelles.

Ayant constaté des manquements lors de certaines procédures, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en janvier 2018, de procéder à une évaluation des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. À sa séance du 25 juin 2018, la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil national, à savoir la sous-commission DFAE/DDPS, a décidé que l'évaluation devait se concentrer d'une part sur la décision d'ouvrir des enquêtes administratives et disciplinaires, l'exécution et la clôture de celles-ci du point de vue légal et, d'autre part, sur la pratique en la matière. Elle a également demandé au CPA d'étudier la délimitation légale des enquêtes informelles par rapport aux enquêtes administratives et disciplinaires.

Le CPA a alors chargé l'Université de Zurich de lui remettre un avis de droit. De son côté, il a interrogé les départements par écrit afin de se faire une idée des enquêtes menées au sein de l'administration fédérale. Sur cette base, il a ensuite sélectionné et examiné six enquêtes administratives et douze enquêtes disciplinaires. À cette fin, il a analysé des documents et mené près de 45 entretiens semi-directifs, veillant pour chaque cas, dans la mesure du possible, à s'entretenir avec l'autorité qui avait ordonné l'enquête, avec l'organe qui l'avait menée et avec les personnes qui en faisaient l'objet. Le CPA a également interrogé différentes associations du personnel, le service de médiation de la Confédération, l'Office fédéral du personnel (OFPER), la Chancellerie fédérale et certains secrétariats généraux des départements sur la pratique en matière d'enquêtes.

Difficultés lors du choix de la procédure

Les bases légales ne régissent que partiellement les conditions sous lesquelles une autorité peut ou doit mener une enquête administrative ou disciplinaire. La décision prise par une unité d'ouvrir une enquête administrative ou disciplinaire est donc quelque peu arbitraire. Il ressort des cas étudiés qu'il aurait parfois été plus adéquate de préférer l'enquête disciplinaire à l'enquête administrative, en particulier lorsque les personnes concernées étaient déjà connues au moment de l'ouverture de la procédure. Il est également arrivé que le choix d'une enquête

disciplinaire s'avère inadéquate. On peut se poser la question du bien-fondé des enquêtes administratives et disciplinaires, d'autant que l'enquête informelle permet déjà de prendre des mesures relevant du droit du personnel qui peuvent aller jusqu'au licenciement. Certains cantons ont du reste aboli l'enquête disciplinaire ; il convient toutefois de préciser que le CPA ne s'est pas penché sur les avantages et les inconvénients de cette décision. En ordonnant une enquête administrative ou disciplinaire, on met l'accent sur l'importance d'un problème et on adresse éventuellement un signal à la personne ou à l'unité administrative concernées ou vers l'extérieur. Cependant, comme le montre l'évaluation du CPA, il est difficile de distinguer ces deux formes d'enquête au moment de les ordonner, ce qui pose la question de l'opportunité de deux procédures formelles.

Délégation parfois inadéquate de la décision d'ouvrir une enquête administrative

Aux termes de la loi, ce sont les départements qui ordonnent les enquêtes administratives. Dans deux cas d'enquêtes administratives examinés par le CPA, le département s'est appuyé sur une norme de délégation pour confier l'ouverture d'une enquête à une unité administrative. Dans ces cas, le département a certes délégué, de manière conforme au droit, la décision d'ordonner une enquête administrative, mais la configuration était telle qu'il aurait été plus pertinent qu'il ordonne lui-même l'enquête. Dans deux autres cas, l'unité concernée a ordonné une enquête administrative en l'absence de la norme de délégation indispensable du département. Le CPA a constaté à différentes reprises que les unités administratives faisaient preuve d'une très grande retenue lorsqu'elles informaient leur département au sujet d'enquêtes administratives et disciplinaires. Il est à noter toutefois que les bases légales ne leur imposent pas d'obligation d'informer leur département. Lors de l'enquête écrite réalisée par le CPA, un département a pourtant fourni des informations lacunaires sur les enquêtes menées en son sein, faute de vue d'ensemble.

Octroi de la protection juridique, mais information souvent tardive des personnes concernées quant à leurs droits

L'enquête administrative, en particulier, suscite des incertitudes juridiques en matière de procédure, car elle ne comprend pas de parties ni, par conséquent, de droits des parties. La protection juridique est donc très limitée dans les bases légales portant sur l'enquête administrative. Les études de cas ont néanmoins montré que l'octroi de la protection juridique, notamment du droit d'être entendu, était adéquate dans le cas des enquêtes administratives. Il convient toutefois de préciser que le CPA ne s'est entretenu qu'avec des personnes ayant été auditionnées lors d'une enquête administrative. Rien n'indiquait cependant que d'autres personnes particulièrement touchées n'auraient pas été auditionnées durant les procédures examinées. Comme l'ont confirmé les associations du personnel, les personnes concernées ne sont informées de leurs droits que de façon très restreinte lors de l'annonce d'une enquête administrative ou disciplinaire, et ce n'est qu'à leur audition qu'elles sont généralement informées de manière détaillée des droits procéduraux. Dans différents cas, des personnes n'ont donc été informées de leurs droits que très tardivement, ce qui explique par exemple qu'elles n'aient pas pu recourir à une représentation juridique à temps. Cela pose des problèmes, en

particulier pour les enquêtes disciplinaires, qui peuvent avoir des conséquences directes pour les personnes concernées, par exemple un avertissement ou une réduction de salaire. Les renseignements collectés lors d'enquêtes administratives étant parfois utilisés dans le cadre d'enquêtes disciplinaires ultérieures, l'information tardive des personnes concernées quant à leurs droits est également problématique pour les enquêtes administratives.

Durée des enquêtes adéquate, mais parfois prise de mesures disciplinaires malgré l'expiration du délai de prescription

Le CPA considère que, globalement, la durée des enquêtes est adéquate. Dans son analyse de la pratique, il a constaté que la plupart des parties prenantes avaient intérêt à élucider les faits le plus rapidement possible. Le fait que la responsabilité disciplinaire des employés de la Confédération se prescrit un an après la découverte des faits constitue tout de même souvent un problème pour les enquêtes disciplinaires. La plupart d'entre elles ont certes été clôturées dans un intervalle d'un à cinq mois ; cependant, certaines procédures ont duré plus d'un an et ont parfois donné lieu à des mesures disciplinaires, ce qui n'est pas conforme au droit du point de vue du CPA et soumet les personnes concernées à une longue période d'incertitude.

Connaissances lacunaires concernant les enquêtes administratives et disciplinaires

Globalement, la doctrine, les arrêts des tribunaux et autres documents de référence susceptibles de fournir une aide pour mener une enquête administrative, disciplinaire ou informelle dans la pratique sont rares. Les autorités ordonnant les enquêtes jugent certes que les bases légales sont claires et pertinentes ; l'évaluation a cependant mis en lumière plusieurs problèmes (par ex. choix de la procédure, information des personnes concernées) dus à des erreurs des autorités qui ordonnent ou mènent les enquêtes. Les associations du personnel ont constaté qu'il manquait parfois la sensibilité nécessaire à ces autorités. Nombre de ces dernières ne sont que rarement confrontées à des enquêtes administratives ou disciplinaires. Elles ne disposent presque pas à cet égard de processus définis ou de listes de contrôle. De plus, les autorités consultent rarement le secrétariat général de leur département ou l'Office fédéral du personnel (OFPER), si bien que ces derniers sont peu familiarisés avec la question des enquêtes administratives et disciplinaires et ne peuvent que difficilement contribuer à l'égalité de traitement entre les cas. Pour justifier le fait qu'elles ne demandent presque jamais d'aide en la matière, les autorités ordonnant et exécutant les enquêtes ont indiqué qu'elles privilégiaient la discrétion et veillaient à informer le moins de personnes possible sur ces enquêtes généralement sensibles. Les enquêtes administratives et disciplinaires sont certes abordées dans les cours de perfectionnement destinés aux cadres de l'administration fédérale, mais le CPA considère que l'on ne parle pas suffisamment des défis liés à la décision d'ordonner de telles enquêtes et à leur exécution.