

Synthèse

Au cœur des administrations chargées d'enquêtes et de contrôles, y compris dans les services déconcentrés au niveau régional et au niveau départemental, au sein des autorités administratives ou publiques indépendantes, dans tous les services dont le liste figure en annexe au rapport, les correspondants avec lesquels les membres du Conseil d'Etat ont eu des échanges suivis ont confirmé les intuitions qui sont à l'origine de la demande d'étude : le besoin d'harmoniser les pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration, de leur donner des définitions communes, facilement accessibles, le besoin de simplifier un système devenu touffu et peu compréhensible pour ses acteurs eux-mêmes et dont les usagers dénoncent tant les redondances que le peu d'efficacité, et enfin, le besoin de mieux connaître ce système qui s'est développé sans vision d'ensemble et que l'on ne parvient plus à appréhender.

Le sujet des pouvoirs d'enquête de l'administration est difficile non seulement par son ampleur et sa complexité mais aussi parce qu'il est peu exploré et qu'il est largement méconnu par ceux-là même qui sont chargés de le mettre en œuvre. Pour l'administration et les autorités indépendantes, pour les acteurs de la société civile, cette méconnaissance rendait l'étude particulièrement nécessaire.

L'étude procède à un recensement des activités actuelles de contrôle et d'enquête de l'administration ; elle plonge également dans notre histoire administrative, jusqu'à l'Ancien Régime, pour comprendre où s'enracinent les règles et les pratiques contemporaines. Et l'on sourira au passage de lire que déjà Malesherbes se plaignait de ce que le contrôle des visites des agents de la Ferme Générale échappait aux juridictions et était rattaché à l'Intendant de la Province... C'est l'objet de la première partie.

La deuxième partie s'attache à la description et l'analyse des pouvoirs. Le paysage actuel, tel qu'il ressort des textes et tel qu'il a été présenté par les acteurs du contrôle est d'une grande disparité, et dans certains secteurs d'une grande confusion... Cette impression est renforcée par le fait que, dans de nombreuses administrations, il n'est pas ou il n'est plus procédé au suivi de l'usage effectif des pouvoirs, ce qui fait que certaines directions ne connaissent plus vraiment l'arsenal dont elles sont dotées ou bien ne savent plus très bien à quoi il sert.

Néanmoins, il a été possible de regrouper ces pouvoirs, selon qu'ils se rattachent à une action de nature judiciaire ou administrative, ou selon leurs modalités, la présentation retenue allant des pouvoirs les plus intrusifs aux pouvoirs les moins intrusifs.



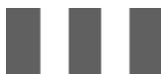
C'est de ce recensement, de ces constats de disparités, de mauvaise connaissance, de redondances, des échanges nombreux avec des acteurs de la société civile qui ont bien voulu se prêter à des auditions, le plus souvent en visioconférence, que sont nées les recommandations. Elles sont présentées dans la troisième partie et peuvent être regroupées selon les trois objectifs qu'elles visent à atteindre : harmoniser, simplifier, connaître.

Le premier objectif est le plus ambitieux, celui qui nous projette le plus vers l'avenir et qui est contenu dans les premières recommandations. Il faut, en s'inspirant des meilleures procédures, définir un socle commun de règles qui s'imposent à tout contrôle d'un administré : l'information préalable (sous réserve de la nécessité de contrôles inopinés), les modalités de déroulement, les suites du contrôle et inscrire ce socle dans le code des relations entre le public et l'administration. Il faut aussi donner une définition unique ou harmonisée des pouvoirs les plus intrusifs et de leurs modalités d'exercice. Entre ces deux niveaux de règles communes, applicables aux principes élémentaires et aux pouvoirs les plus coercitifs, il faut harmoniser les pouvoirs et les garanties en fonction d'un référentiel commun ou d'une « boîte à outils », en veillant à leur adaptation à leurs finalités. Si l'on agit ainsi, on dotera le législateur, le pouvoir réglementaire et les administrations et autorités des outils qui leur font aujourd'hui cruellement défaut pour la construction d'un système de contrôle cohérent, efficace et respectueux des droits des administrés.

Les deux autres objectifs imposent de regarder l'existant et de remédier à certains défauts ou certains manques. On peut insister en particulier sur deux points majeurs :

1° la nécessité de supprimer les pouvoirs inutiles, disproportionnés, jamais mis en œuvre dont sont aujourd'hui dotées certaines administrations ou autorités qui n'en n'ont pas besoin et d'ailleurs ne les maîtrisent pas... On l'oublie sans doute un peu trop facilement : tout contrôle de l'administration bouleverse la vie de l'administré qu'il soit simple citoyen ou acteur économique, toute visite d'un contrôleur au domicile d'un particulier porte en elle-même atteinte à son droit de propriété et à sa vie privée... Or l'habitude prise de copier les textes, le souhait de disposer des mêmes pouvoirs que l'administration ou l'autorité voisine font trop souvent méconnaître les exigences de proportionnalité et de nécessité qui pèsent sur toute mesure de police. En dotant certaines autorités de pouvoirs intrusifs alors-même qu'ils ne leur sont pas utiles, on a oublié cela et il faut y remédier.

2° pour réaliser cette tâche de simplification, l'impératif de mieux connaître les pouvoirs de contrôle et, dans ce but, d'imposer aux autorités de contrôle de rendre compte de l'usage des pouvoirs dont elles sont dotées et des suites données aux contrôles. Sans cela aucune évaluation de l'action administrative ne peut être raisonnablement menée, ce qui entraîne ces fuites en avant par empilement de pouvoirs jamais ou mal mis en œuvre.



Pour conclure, au-delà des remerciements à chacun de ceux et celles qui ont participé à ce long travail d'étude, il faut souligner en premier lieu, la force de l'engagement dans le service public de tous les acteurs de contrôle avec lesquels se sont noués des échanges féconds pendant la préparation de l'étude, leur désarroi parfois devant la profusion et la confusion qui règnent dans certains domaines et leur souhait d'être dotés des outils juridiques qui, sans entraver l'exercice de leur mission permettront de mieux la réaliser. En second lieu, il faut relever le respect que ces agents et leurs missions de contrôle suscitent auprès des acteurs de la société civile qui se sont prêtés aux auditions mais aussi les attentes de ces derniers quant aux garanties dont doivent être assortis les contrôles et, plus largement, quant à l'amélioration des relations entre les contrôleurs et les administrés.

C'est à ces souhaits, à ces attentes que s'efforcent de répondre les recommandations de l'étude.



Liste des recommandations

Harmoniser, simplifier, mieux connaître et faire connaître

I. Harmoniser les pouvoirs d'enquête et de contrôle des administrations, autour d'une **base** de garanties communes à tous les contrôles administratifs, d'un cadre commun aux pouvoirs de police judiciaire qui leur sont conférés et, pour ce qui demeure propre à chaque domaine (impôts et sécurité sociale, régulation, environnement, etc.), d'une « **boîte à outils** » pour définir des pouvoirs pertinents, proportionnés et assortis de garanties appropriées pour les personnes contrôlées, en particulier pour les pouvoirs les plus intrusifs.

1. Fixer, dans le code des relations entre le public et l'administration, un cadre commun aux garanties qui s'appliquent lors d'un contrôle administratif :

- information de la personne contrôlée sur l'objet, le déroulement du contrôle et sur ses droits, en lui remettant une **charte du contrôle**,
- protection du domicile des particuliers et des parties à usage d'habitation des locaux professionnels,
- information des personnes concernées, avant l'intervention d'une décision prise à l'issue d'un contrôle, sur l'origine et la teneur des documents et données recueillis auprès de tiers et d'autres administrations sur lesquels elle se fonde, et communication de ces éléments à leur demande.

2. **Continuer à harmoniser les pouvoirs spéciaux de police judiciaire** des agents de l'administration, en particulier les plus intrusifs (relevés d'identité, perquisitions) et les procédures de constatation des infractions (procès-verbaux).

3. Préciser et harmoniser la définition des infractions pénales d'obstacle à l'accomplissement d'un contrôle ou d'une enquête.

4. Harmoniser la définition des pouvoirs et des garanties applicables aux visites et saisies dans le cadre de contrôles administratifs en renvoyant en partie à des dispositions communes figurant dans le code de procédure pénale (par exemple sur les scellés, les inventaires, les saisies de données).

5. Harmoniser la définition des pouvoirs d'enquête et de contrôle des administrations en fonction d'une « **boîte à outils** » comportant des modèles de dispositions (sur les droits d'accès aux locaux, de communication, etc.), et un rappel des questions à prendre en compte pour s'assurer de leur pertinence, de leur proportionnalité et du caractère suffisant des garanties pour les personnes concernées.



II. Simplifier et rationaliser les attributions et la répartition des compétences. Rendre caducs les pouvoirs inutilisés

6. Simplifier les codes et les textes qui désignent les agents de l'administration compétents pour rechercher et constater les infractions, en les regroupant et en supprimant les renvois qui les rendent souvent illisibles. Réexaminer, chaque fois qu'une loi modifie un pouvoir, la liste des catégories d'agents auxquels il est attribué, pour en réduire radicalement le nombre.

7. Simplifier en particulier le code de l'environnement, qui donne les pouvoirs de police judiciaire les plus intrusifs (perquisition, relevés d'identité) à 70 catégories d'agents dans 25 polices différentes, en veillant à assurer une couverture territoriale de proximité grâce aux agents municipaux.

8. Présenter clairement dans les textes et dans des documents publics l'articulation des compétences entre les très nombreux services de l'Etat et de ses établissements publics qui continuent d'intervenir dans cette matière.

9. Soumettre l'attribution de pouvoirs d'enquête à une nouvelle catégorie d'agents ou à un nouvel organisme - dans son principe même, et, selon le référentiel proposé, en considération du type et du niveau des pouvoirs attribués - à la mise en œuvre systématique d'une grille d'analyse prenant en compte l'adéquation de ces pouvoirs à la finalité d'intérêt général qu'ils poursuivent, leur nécessité et leur proportionnalité.

Procéder périodiquement à une évaluation de la mise en œuvre des pouvoirs d'enquête et de contrôle et de leur utilité, et à un réexamen de leur définition et de leur attribution à certaines catégories d'agents, au regard de leur adéquation à leurs finalités, de leur nécessité et de leur proportionnalité.

Mettre en œuvre une règle de caducité des pouvoirs inutilisés et des pouvoirs dont l'utilisation n'est pas mesurée lorsque leur pertinence, leur nécessité et leur proportionnalité ne sont pas démontrées. Si ces pouvoirs sont maintenus, ne pas laisser subsister des « pouvoirs orphelins » : veiller à ce que les administrations compétentes leur attribuent des ressources appropriées.

10. Consolider la formation des agents de contrôle autour des principales filières de métiers et développer les synergies entre les dispositifs de formation initiale et continue, afin notamment de ne pas laisser de côté certaines administrations ne disposant pas de la taille critique en la matière.



III. Mieux **connaître** et faire connaître les activités d'enquête et de contrôle, en définissant des indicateurs cohérents de suivi et en demandant aux administrations concernées de rendre compte de leur activité.

11. Demander à chaque administration chargée de contrôles et d'enquête de rendre compte de l'utilisation de ses pouvoirs dans un rapport annuel d'activité.

12. Définir des indicateurs des activités de contrôle et d'enquête, qui permettent d'en assurer le pilotage et le suivi et d'adapter la définition des pouvoirs, en tenant compte des charges qu'elles font peser sur les personnes concernées.

