

DROIT ADMINISTRATIF

FICHE 9 – LE CONTRÔLE INTERNE DE L'ADMINISTRATION

En raison de ses prérogatives exorbitantes du droit commun, l'administration a progressivement fait l'objet d'un contrôle juridictionnel qui, avec le temps, est devenu de plus en plus important et efficace.

Cependant d'autres contrôles sont apparus. Ainsi, l'administration elle-même se contrôle-t-elle. Outre le contrôle hiérarchique, des corps d'inspection ont été créés dans tous les ministères. Mais plus récemment, certaines autorités administratives indépendantes ont à leur tour exercé un contrôle, contribuant ainsi à renforcer les garanties des administrés.

I - LE CONTROLE DES CORPS D'INSPECTION

Chaque ministère dispose d'un corps d'inspection. Dans certains ministères existent même plusieurs corps d'inspection : c'est ainsi qu'à l'Education nationale, l'inspection générale de l'Education nationale est chargée de contrôler l'activité pédagogique des enseignants alors que l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche veille au bon fonctionnement de l'administration centrale et locale.

A - Leur statut

a) Recrutement

Dans la plupart des cas les inspecteurs sont recrutés parmi les fonctionnaires ayant commencé leur carrière dans l'administration active. Ce sont donc des personnes ayant une certaine expérience professionnelle dans le domaine. Pour eux, leur nomination au sein de l'inspection de leur ministère constitue une promotion.

Toutefois, trois inspections générales, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'action sanitaire et sociale (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) recrutent leurs membres par la voie de l'ENA. Ainsi, à l'IGF tous les inspecteurs adjoints sont recrutés ainsi. Au bout de 18 mois, ils sont nommés inspecteurs. Les inspecteurs généraux sont nommés parmi les inspecteurs de première classe.

Des nominations au tour extérieur peuvent intervenir à deux niveaux. Un quart des inspecteurs peuvent être nommés parmi, soit des fonctionnaires appartenant à un corps de catégorie A, soit des agents de l'État titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter aux concours externes d'entrée à l'École nationale d'administration. Ils doivent être âgés de 30 ans au moins

et justifier de dix années de services publics leur ayant permis d'exercer des fonctions exigeant une compétence financière. De même, un quart des inspecteurs généraux sont également nommés au tour extérieur dans des conditions similaires.

b) Organisation

Toutes les inspections sont placées sous l'autorité directe d'un ministre, mais sont souvent mises à disposition d'autres ministres. Elles peuvent être saisies par le Premier ministre. Trois grandes inspections sont interministérielles : il s'agit de l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration (IGA).

Chaque inspection est dirigée par un responsable, qui prend le nom de chef de service ou de doyen. Interlocuteur principal du ministre, le chef de service est chargé de coordonner l'activité des inspecteurs et notamment d'établir le programme des inspections.

B – Leur rôle

Ils sont chargés de vérifier le bon fonctionnement des services. Toutefois, aujourd'hui, les tâches de contrôle et de vérification ne correspondent plus qu'à une partie minoritaire de leur activité. Se développent, en effet, des missions de types : conseil, aide à la modernisation, audit, évaluation.

a) Champ d'action

La presque totalité des inspections n'est compétente qu'à l'égard des services de leur ministère et plus précisément des services déconcentrés. Ainsi, l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) ne contrôle-t-elle que les services judiciaires, et l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) n'intervient-elle qu'à l'égard des services de la Police nationale. L'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche (IGAENR) apprécie, de la maternelle à l'enseignement supérieur et la recherche, hors l'acte pédagogique lui-même, l'ensemble du fonctionnement et de l'efficacité du système éducatif et de l'administration de la recherche.

Cependant, les trois inspections déjà citées, l'IGA, l'IGF et l'IGASS sont interministérielles et voient leurs compétences s'élargir.

Ainsi, en vertu du premier article de son statut, l'Inspection générale de l'administration exerce « *une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude et de conseil à l'égard des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Intérieur* ». Ce contrôle s'étend « *à tous les personnels, services, établissements, institutions et organismes sur lesquels les préfets exercent leur contrôle* ».

De même, l'Inspection générale des finances est susceptible d'intervenir partout où des fonds publics sont engagés. Que ce soit les comptables publics (Trésor, impôts, douanes, établissements publics, collectivités territoriales), les services déconcentrés du ministère des Finances, les ordonnateurs secondaires du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, les organismes publics ou privés bénéficiant sous quelque forme que ce soit d'aides publiques, les caisses de Sécurité sociale ainsi que les organismes financiers comme les Caisses d'Épargne ou les services de la Banque postale.

Enfin, l'IGASS contrôle les institutions (administrations, organismes publics, parapublics et privés ou faisant appel à de l'argent public) qui interviennent dans le champ social (emploi, travail, formation, Sécurité sociale, santé publique, offre de soins, famille, enfance, intégration, politique de la ville).

b) Moyens et modes d'action

Les inspections opèrent des contrôles sur pièce et sur place, de manière inopinée. Leurs pouvoirs d'investigation sont très importants. Ces missions donnent lieu à l'établissement de rapports qui sont adressés au ministre commanditaire, afin qu'il puisse en tirer les conclusions.

Elles se voient également confier des missions d'audit qui visent à apprécier et améliorer la performance des administrations, entreprises et organismes publics. Il s'agit d'aider ces entités à affiner leur stratégie, accroître la qualité des prestations fournies et détecter les gisements de productivité ainsi que tout ce qui peut permettre de progresser dans la gestion des actions publiques. Dans le même ordre d'idée, elles sont mobilisées, de façon croissante, pour des missions d'évaluation des politiques publiques et d'appui à la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

Les inspections assurent également des tâches de direction de projets au sein d'administrations ou d'organismes divers. Ces missions s'inscrivent le plus souvent dans le prolongement de travaux effectués au titre de l'audit ou de l'évaluation.

II - LE CONTROLE DES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES (AAI)

Les autorités administratives indépendantes sont progressivement apparues en vue de réguler certains secteurs de l'activité économique (Conseil de la concurrence), mais aussi pour garantir la protection des droits et des libertés fondamentales (Commission nationale de l'informatique et des libertés). Dans cette dernière catégorie, certaines permettent aux administrés de contrôler l'administration. C'est le cas notamment du médiateur de la République et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

A - Le médiateur de la République

Inspiré par l'Ombudsman suédois, institué dès 1809, et par le mode de fonctionnement des Ombudsman apparus en Europe au milieu du XX^e siècle, comme le "Commissaire parlementaire pour l'administration" créé au Royaume-Uni en 1967, le médiateur a été décidé par la loi du 3 janvier 1973. L'institution s'est trouvée renforcée par les lois de 1976, donnant au médiateur davantage de pouvoirs, et notamment un pouvoir d'injonction qui lui avait été refusé en 1973. Le mouvement a été poursuivi par la loi du 3 janvier 1989, puis par la loi d'orientation du 6 février 1992 qui a élargi la saisine du médiateur et enfin par la loi du 12 avril 2000 relative aux Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) qui renforce l'autorité du médiateur de la République

a) L'institution

- **Le médiateur**

Nommé par décret en Conseil des ministres pour une durée de six ans, le médiateur de la République est une personnalité indépendante et irrévocable. Au surplus, le mandat est unique et non renouvelable. L'indépendance du médiateur est également assurée par son inéligibilité sur le plan national, dans toutes les circonscriptions et sur le plan local. De plus, le médiateur bénéficie d'une immunité. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Enfin, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Cette fonction est, depuis 2004, exercée par Jean-Paul Delevoye.

- **Les délégués départementaux**

Ils sont nommés par le médiateur et siègent dans les préfetures ou dans des structures de proximité (maisons de la justice et du droit, maisons de quartier, maisons des services publics, bureaux de poste, points d'accueil multiservices...)

Leur mandat dure un an, il est renouvelable. Ils ont pour tâche d'informer les plaignants et de traiter les réclamations qui ne nécessitent pas l'examen du médiateur en personne. Lorsque le délégué n'a pas la possibilité de régler le problème, il aide le réclamant à constituer son dossier pour le transmettre au médiateur de la République. Il peut également mettre en relation le réclamant avec un parlementaire.

b) Ses missions

- **Domaine**

Le médiateur traite des différends qui opposent l'administration aux administrés. Les litiges entre particuliers sont donc exclus. Par administration, il faut entendre les services de l'État mais aussi les collectivités publiques territoriales, les établissements publics « *et tout autre organisme investi d'une mission de service public* ». De ce fait, il est compétent pour examiner les réclamations relatives aux entreprises nationales comme la SNCF ou EDF, comme celles qui concernent les organismes de Sécurité sociale, les Caisses d'épargne, etc. Peu importe que l'organisme soit une personne publique ou privée dès lors qu'il exerce une mission de service public.

Mais le médiateur ne peut pas accepter une réclamation relative à un différend entre une administration ou un organisme investi d'une mission de service public et un de leurs agents. De même, il ne peut s'immiscer dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

- **Pouvoirs**

Le médiateur est saisi par une personne physique ou morale, par l'intermédiaire d'un parlementaire, après que des démarches ont été effectuées par le réclamant auprès des administrations concernées. Il pourra alors user d'un certain nombre de pouvoirs.

✓ Des pouvoirs d'investigation

Il dispose de deux grands pouvoirs d'investigation. Il peut entendre les agents de toutes les administrations. A cette fin, les ministres ou les autorités publiques « *sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur de la République* ».

Le médiateur peut également demander « *communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête* ». Le caractère secret ou confidentiel des documents ne peut lui être opposé, à la seule exception de secrets concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure.

Il peut de plus disposer de certains moyens plus précis, puisque les ministres sont « *tenus d'autoriser (...) les corps de contrôle à accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur de la République* ».

Par ailleurs, « *le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du médiateur de la République, procéder à toutes études* ».

✓ Des pouvoirs d'action

Le médiateur peut agir par la contrainte. Un pouvoir de substitution est en effet reconnu au médiateur si l'autorité compétente se refuse à sanctionner un agent fautif, il peut, « *au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive* ».

Il dispose également d'un pouvoir d'injonction puisqu'il peut « *en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial (...) publié au Journal officiel* ». L'injonction débouche alors sur le recours à l'opinion publique. C'est le cas également lorsque l'administration n'apporte pas de réponse satisfaisante au médiateur dans un délai qu'il a fixé. Le médiateur peut alors rendre publiques ses recommandations. L'organisme mis en cause peut à son tour rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le médiateur. En outre, le médiateur de la République peut également rendre publiques ses propositions de réforme.

Enfin, il présente au président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié et fait l'objet d'une communication du médiateur devant chacune des deux assemblées. Des indications précises y sont données sur les réclamations traitées et sur les propositions de réforme les plus significatives.

Le médiateur de la République s'est associé, en 2002, avec d'autres médiateurs de services publics : Education nationale, France 2, France 3, Gaz de France, La Poste, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, RATP, Service universel postal, SNCF. Surtout, à côté du médiateur de la République chargé par la loi d'aider à résoudre les difficultés qui peuvent s'élever entre les citoyens et les administrations, sont apparues, ces dernières années, des autorités aux attributions voisines : le défenseur des enfants, la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et bientôt le contrôleur général des lieux de privation de liberté. C'est pourquoi le Comité Balladur a suggéré la création d'un défenseur des droits fondamentaux qui se substituerait à ces différents organismes.

B - La commission d'accès aux documents administratifs

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 complétée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a reconnu aux administrés un droit d'accès aux documents administratifs qui est garanti par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

a) Sa composition

Elle comprend onze membres dont trois magistrats (un conseiller d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller à la Cour des comptes), trois élus (un député, un sénateur, un membre d'une collectivité territoriale), un professeur d'université et quatre personnalités qualifiées. Les membres titulaires ont un suppléant. Ils sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelables. Le conseiller d'Etat préside la commission. Un commissaire du gouvernement, désigné par le Premier ministre, siège auprès de la commission et assiste à ses délibérations.

Pour assurer le fonctionnement de la CADA, le président fait appel à des rapporteurs, actuellement au nombre de onze, dont l'activité est coordonnée par un rapporteur général et un rapporteur général adjoint.

b) Sa mission : garantir le droit d'accès aux documents administratifs

Les citoyens peuvent consulter directement les documents administratifs. Ce droit d'accès est prévu par la loi du 17 juillet 1978. L'intéressé doit préalablement demander le document à l'autorité compétente qui a un mois pour lui donner satisfaction. Elle doit motiver son refus, si elle estime que le document n'est pas communicable. Si elle garde le silence plus d'un mois, elle est réputée avoir refusé la communication du document. En cas de refus explicite ou implicite, l'intéressé s'adresse à la CADA. Celle-ci émet un avis dans un délai d'un mois.

L'autorité compétente doit informer la CADA de la suite donnée. Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité.