

## CONSEIL D'ÉTAT

1121

# Les pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration passés au crible du Conseil d'État

**POINTS-CLÉS** → Dans une Étude parue au mois de juillet 2021, le Conseil d'État a exploré, à la demande du Premier ministre, le maquis des pouvoirs d'enquête et de contrôle qui, au fil des temps, s'est constitué au bénéfice de l'administration → À son bénéfice, ou plutôt à son détriment, car il a relevé que les nombreux pouvoirs conférés aux administrations étaient de nature à fragiliser l'action publique et à rendre floues les garanties des administrés → Sont concernés tous les droits dits « *de régulation* », animés par une administration, une autorité administrative indépendante voire un établissement public : douanes, administration fiscale, agriculture, environnement, ou encore Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, ou, plus récemment, Haute autorité pour la transparence de la vie publique et Office français de la biodiversité



**Guillaume Hannotin**, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

« **E**veryone is conservative about what he knows best », disait Robert Conquest, un historien britannique, signifiant par là que même des progressistes patentés ont tendance à ne pas vouloir écarter toute institution, héritée de l'histoire, au seul motif qu'elle pourrait paraître obscure, dès lors qu'eux-mêmes viennent à en comprendre les vertus.

Le juriste, échaudé par l'œuvre de « *codification* » opérée à marche forcée dans les années 90 et 2000, « *codification* » qui a détruit des textes écrits comme des tous cohérents et qui n'étaient jusque-là retouchés que par la plume tremblante d'un législateur respectueux des origines, le juriste échaudé par la vision de *mana-*

*gement public* du droit, donc, ne pouvait regarder qu'avec une certaine inquiétude l'Étude réalisée par le Conseil d'État sur l'ensemble des pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration.

Le spécialiste d'un droit de régulation donné, qu'il s'agisse du droit des douanes, du droit fiscal, du droit financier, du droit de l'environnement ou encore du droit de la concurrence, connaît bien les pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration à laquelle il a affaire. Il en connaît l'origine et les limites. Quel intérêt peut-il y avoir a priori à confronter ces pouvoirs à ceux en vigueur dans un autre domaine du droit, héritier d'une autre tradition ?

La lecture de l'Étude du Conseil d'État balaye ces préventions et fait rapidement apparaître, d'abord, les difficultés auxquelles sont confrontés les agents titulaires des pouvoirs d'enquête sous examen (1), ensuite, les solutions qui peuvent être apportées pour régler ces difficultés (2), enfin, les questions relatives en suspens (3).

## 1. Un tableau du maquis des pouvoirs d'enquête des administrations

Dans la première partie de son Étude, le Conseil d'État s'efforce de recenser la totalité des pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration. Il exhume alors :

- des pouvoirs obsolètes ou, selon le qualificatif de l'Étude, « *pittoresques* » (comme celui des gardes-champêtres, qui ne sont plus qu'un petit millier, de saisir les pigeons-voyageurs qui se trouveraient dans les aéronefs ; ou encore le pouvoir des « *lieutenants de louveterie* », chargés de la régulation de certaines populations d'animaux nuisibles, qui existent depuis Charlemagne),
- d'autres pouvoirs dont des administrations ignorent être dotées, fruits de renvois hasardeux d'un code à l'autre (ainsi l'ARCEP et l'Agence nationale des fréquences sont-elles compétentes en matière de sécurité sanitaire des aliments et de sylviculture),