LE GUIDE

L'Enquête administrative

Centre de Gestion de la F.P.T
de la Marne

MAJ : Février 2026

SOMMAIRE

LES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES EN SANTÉ ET SÉCURITÉ.....P.1

L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE.....P.2

- Définition et enjeux de l'enquête administrative.....p.3
- Précisions réglementaires sur l'enquête administrative.....p.3
- Qui peut réaliser une enquête administrative ? p.5
- Les étapes de l'enquête administrative liée au dispositif de signalement du CDG....p.6
- La constitution du COPIL et du jury d'audition.....p.7
- La réunion de cadrage.....p.8
- Le lien avec le CST et le RSU.....p.9
- Informer les parties de l'ouverture de l'enquête.....p.10
- Le droit de se taire.....p.12
- L'étude documentaire.....p.13
- Les entretiens individuels.....p.14
- La rédaction des procès verbaux.....p.18
- Les modalités de gestion des pièces.....p.19
- La rédaction du rapport d'enquête.....p.20
- La remise du rapport à la collectivité p.21
- Le caractère communicable des éléments du rapport.....p.22
- Les modalités de communication des éléments du rapport.....p.23
- Les modalités d'anonymisation des éléments du rapport.....p.24
- Les réponses pouvant être apportées par l'enquête p.27

LES BASES DU RÉGIME DISCIPLINAIRE.....P.28

- Cadre juridique et lien avec l'enquête administrative.....p.29
- Les préalables à la sanction disciplinaire.....p.30
- L'entretien préalable.....p.30
- Les critères pour déterminer la proportion de la sanction.....p.31
- Les sanctions disciplinaires p.32
- Quelques exemples de sanctions proportionnées et disproportionnées.....p.34

FOCUS - LA DÉNONCIATION CALOMNIEUSE.....P.39

FOCUS - L'ARTICLE 40 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNAL.....P.40

FOCUS - LA PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL.....P.41

SOMMAIRE

ANNEXES.....P.42

FICHES PRATIQUES - ENQUÊTE ADMINISTRATIVE.....P.43

- La déontologie dans la Fonction Publique Territoriale
- La prévention : rôle et missions de l'élu employeur
- La prévention des Risques Psychosociaux
- Le régime disciplinaire

MODÈLES D'ACTES - ENQUÊTE ADMINISTRATIVE.....P.43

- Modèle de convocation des agents aux entretiens
- Lettre de saisine du procureur de la République

LES OBLIGATIONS RÈGLEMENTAIRES EN SANTÉ ET SÉCURITÉ

LE CADRE JURIDIQUE

- **Code général de la fonction publique**

Article L134-5 : *“La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté."*

Article L452-43 : *"Sur demande des collectivités et établissements (...) les centres de gestion mettent en place le dispositif de signalement(...) ayant pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes."*

- **Code du travail**

Article L4121-1 : *“L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs.*
Ces mesures comprennent :
1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ;
2° Des actions d'information et de formation ;
3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.
L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.”

- **Décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale**

Article 2-1 : *“Les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.”*

Il résulte de ces dispositions que l’autorité territoriale, le Maire ou le Président, doit assurer la santé physique et mentale des agents de sa commune ou de son établissement.

L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Définition et enjeux de l'enquête administrative
Précisions réglementaires sur l'enquête administrative
Qui peut réaliser une enquête administrative ?
Étapes et processus de mise en place d'une enquête administrative par le CDG
La constitution du COPIL et du jury d'audition
La réunion de cadrage
Le lien avec le CST et le RSU
Informer les parties de l'ouverture de l'enquête
Le droit de se taire
L'étude documentaire
Les entretiens individuels
La rédaction des procès verbaux
Les modalités de gestion des pièces
La rédaction du rapport d'enquête
La remise du rapport à la collectivité
Le caractère communicable des éléments du rapport
Les réponses pouvant être apportées par l'enquête

DÉFINITION ET ENJEUX DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

L'enquête administrative est une démarche visant à vérifier les faits signalés afin de les objectiver, les clarifier, les matérialiser et les circonstancier objectivement. Elle vise à déterminer et justifier les actions à mettre en œuvre par l'autorité territoriale que ce soit d'un plan administratif ou encore organisationnel. La responsabilité de la poursuite relève de l'autorité territoriale et c'est à elle d'engager les suites appropriées.

L'enjeu principal de l'enquête administrative est de clarifier une situation, afin que l'administration puisse, le cas échéant, prendre toutes mesures appropriées notamment en termes de protection de la santé des agents et de sécurité au travail.

Les décisions de l'administration devront reposer sur des faits matériellement établis pour éviter les risques contentieux mais aussi des répercussions internes (démotivation) et externes (médiatisation).

Par conséquent, l'enquête administrative n'a pas à être réalisée lorsque les faits sont matériellement établis (constat d'huissier, vidéo-surveillance, rapport d'un détective privé (CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 19/10/2022, 20BX00450), ...).

Néanmoins, une enquête administrative reposant sur un signalement anonyme est régulière (Conseil d'État, 5ème chambre, 04/04/2025, n°490168)

PRÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES SUR L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Il n'existe pas de disposition législative ou réglementaire encadrant la procédure d'enquête administrative. Les principes sont uniquement jurisprudentielles.

Il n'existe aucun texte, ni aucun principe général du droit, qui imposerait, de manière générale, à l'autorité territoriale de diligenter une telle enquête (Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 23/11/2016, 397324).

Toutefois, l'administration est en droit de rechercher, en recueillant tous les témoignages qu'elle juge nécessaires, les éléments de nature à établir les agissements fautifs de ses agents (CAA de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), du 5 juillet 2005, 04DA00555).

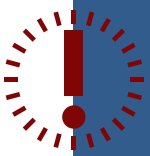
CAS PARTICULIER : L'AUTORITÉ TERRITORIALE MISE EN CAUSE

Dans le cas où l'autorité territoriale est mise en cause, elle ne peut se prononcer sur la réalisation d'une enquête administrative. En effet, il résulte du principe d'impartialité que le supérieur hiérarchique mis en cause à raison de tels actes ne peut régulièrement, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision, statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par son subordonné (CAA de DOUAI, 3ème chambre, 03/02/2022, 20DA02055). De plus, statuer sur une telle décision constitue un conflit d'intérêt (CAA de PARIS, 4ème chambre, 26/01/2024, 22PA04963). Dans ce cas, l'autorité territoriale empêchée dans ses fonctions se doit de transmettre la gestion de la saisine au premier adjoint, puis en cas d'empêchement, à l'adjoint suivant dans l'ordre du tableau. Ce déport est acté par un arrêté désignant l'adjoint qui sera chargé de se prononcer, en toute indépendance, de la saisine. Dans ce cadre, l'autorité territoriale doit s'écarter de la gestion de l'affaire, ne doit plus prendre part aux décisions qui y sont relatives et n'adresser aucune instruction au délégataire. Ce délégation fait l'objet d'un arrêté mentionnant la teneur des questions pour laquelle elle estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant la personne chargée de les suppléer (CAA de TOULOUSE, 2ème chambre, 20/01/2026, 24TL00113).

Cette enquête n'est en **aucun cas liée à la justice** (Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 8 juin 2010, 10-80.570). Par ailleurs, face à des accusations de violences et préalablement à l'engagement d'une procédure disciplinaire, il n'existe **aucune obligation ni législative ni réglementaire d'organiser une telle enquête.** Ainsi, l'enquête relève de la seule initiative de la collectivité. Dans ce cadre, un agent ne peut pas exiger qu'une enquête soit diligentée dans le cadre d'une procédure disciplinaire dont il fait l'objet (Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 15/03/2004, n°255392).

Mener une enquête administrative relève donc du libre choix de la collectivité mais elle peut être **juridiquement responsable de manquer à son devoir de prévention des risques professionnels si elle ne la mène pas** (art. L. 4121-1 du Code du travail).

La décision d'organiser ou non une enquête administrative constitue une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours (CAA de PARIS, 4ème chambre, 11/03/2022, 21PA04591).



*La Défenseure des droits a recommandé, dans sa décision n°2021-065 du 12 avril 2021, de diligenter **systématiquement** une enquête dans des dossiers de **harcèlement sexuel et de discrimination**. De plus, l'inversion de la charge de la preuve mise en place par le juge administratif rend de fait l'enquête administrative nécessaire dans le cadre du harcèlement moral, car l'outil peut permettre à la collectivité de réunir les éléments permettant d'écarter la présomption d'innocence (CE, 11/07/2011, n° 321225).*

Aucune disposition législative ou réglementaire ne précise la procédure à respecter pour le bon déroulement de ladite enquête.

Toutefois, la jurisprudence (CAA de DOUAI, 14/10/2021, 21DA01574) est venue valider quelques éléments :

- Entretiens individuels avec DGS, directrice du secrétariat général, DRH et avocat de la collectivité ;
- Agents assistés par un représentant du personnel ;
- Organisation d'une réunion collective pour essayer de dénouer une situation de tension.

QUI PEUT RÉALISER UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE ?

La réalisation de l'enquête administrative peut être réalisée par des **acteurs internes** à la collectivité mais elle peut aussi être déléguée à des **acteurs externes** (CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 19/10/2022, 20BX00450). En ce sens, le choix d'un prestataire extérieur dans la réalisation demeure libre (ex : Centre de gestion, Qualisocial, allodiscrim, cabinet d'avocat, autre collectivité territoriale, ...). Dans tous les cas, il est conseillé à la collectivité de mettre en œuvre un comité de pilotage pour gérer la démarche.

Les acteurs chargés de conduire les enquêtes administratives s'engagent tout particulièrement à veiller au respect des obligations du Code général de la fonction publique, au nombre desquelles celles de dignité, impartialité, intégrité, probité et de réserve.

Lorsque l'enquête administrative est réalisée en interne, il faut veiller à ce que les agents en charge de cette enquête puissent respecter ces obligations.

LES ÉTAPES DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE LIÉE AU DISPOSITIF DE SIGNALEMENT DU CDG

POUR QUELS FAITS ?

Signalement d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation.

DEMANDE DE DÉLÉGATION DE L'ENQUÊTE AU CDG

Courrier écrit et signé de l'autorité territoriale demandant la délégation d'une enquête administrative au Centre de gestion.

ORIENTATION VERS LES CENTRES DE GESTION PARTENAIRES

Le Centre de gestion de la Marne, ne disposant pas des moyens humain et matériel pour le réaliser, a conclu des partenariats avec des Centres de gestion afin qu'ils réalisent des enquêtes administratives pour le compte de ses collectivités ayant conventionnées au dispositif.

EN AMONT DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Signature des conventions relatives à la mise en œuvre du service

LE RÔLE DU CENTRE DE GESTION DE LA MARNE

1. Le Centre de gestion de la Marne n'interviendra pas dans la réalisation de l'enquête administrative et ne conseillera pas ses collectivités sur la réalisation technique de celle-ci.
2. Le Centre de gestion de la Marne pourra, à la demande de la collectivité, être présent lors de la restitution du rapport d'enquête à la collectivité par le Centre de gestion partenaire pour pouvoir accompagner et proposer ses services à la collectivité marnaise dans les suites de l'enquête.

LA CONSTITUTION DU COMITÉ DE PILOTAGE

Suite à la désignation de l'acteur en charge de l'enquête administrative, la collectivité est invitée à constituer un comité de pilotage.

Il est conseillé, à minima, d'inclure dans ce comité de pilotage (COPIL) les acteurs suivants :

- L'autorité territoriale ou l'élu détenant la délégation RH de la collectivité ;
- Le Directeur Général des Services ;
- L'acteur en charge de l'enquête administrative.

La pluridisciplinarité du COPIL permet d'apporter une réponse globale à la situation.

Le juge administratif sera vigilant quant au respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de loyauté de l'enquête administrative, au respect des obligations de secret (art. L121-6 du Code général de la fonction publique) et de discrétion professionnels (art. L121-7 du Code général de la fonction publique) auxquelles sont soumis les agents publics, y compris les enquêteurs, les agents publics, les personnes auditionnées ou informées de l'enquête.

LA CONSTITUTION DU JURY D'AUDITION

Concernant le jury d'audition, il est fortement conseillé qu'il soit composé à minima de deux personnes représentants l'acteur en charge de l'enquête administrative. Dans un même temps, il ne semble pas pertinent de mettre en œuvre un jury de plus de quatre membres. Les enquêteurs ne doivent pas présenter une animosité personnelle envers l'agent concerné (CAA de Lyon, 3ème chambre - formation à 3, 26/04/2011, 10LY00193).

LA DÉONTOLOGIE DES ENQUÊTEURS

- Objectivité (CAA Lyon, 26/01/2022, n° 20LY00873) ;
- Réserve ;
- Discrétion ;
- Impartialité (CE, 18/11/2022, n° 457565) ;
- Neutralité ;
- Loyauté (CE, 16/07/2014, n° 355201):
- Être étranger aux faits en cause.

LES FORMATIONS CONSEILLÉES

- Prévention des risques psychosociaux et santé au travail ;
- Tous les actes relevant du dispositif ;
- Dispositif de signalement ;
- Enquête administrative ;
- Premier secours en santé mentale.

- *Le Défenseur des droits estime nécessaire, dans sa **décision n°2020-095 du 20 avril 2020**, de mieux encadrer les conditions de déroulement d'une enquête administrative en matière de harcèlement sexuel et sexiste et de discrimination, en s'assurant que les enquêteurs présentent les garanties de compétences et d'indépendance requises.*

- *La Défenseure des droits a recommandé, dans sa **décision n°2021-065 du 12 avril 2021**, que l'enquête administrative devait être réalisée avec rigueur et impartialité par des enquêteurs qualifiés et formés aux spécificités juridiques du cas (définition et aménagement de la charge de la preuve).*

- *La Défenseure des droits, dans sa **décision n°2022-230 du 21 février 2023**, affirme qu'il est essentiel que l'enquêteur ait été formé aux problématiques de la saisine, qu'il s'agisse de sa définition ou du principe de l'aménagement de la charge de la preuve applicable devant la juridiction administrative. Celle-ci peut, en effet, être saisie dans le cadre de contentieux indemnitaires engagés à l'encontre de l'administration par un agent victime de faits du dispositif de signalement.*

LA RÉUNION DE CADRAGE

Afin d'assurer la plus stricte impartialité dans cette démarche, le Centre de gestion de la Marne a conventionné avec des partenaires pour réaliser les enquêtes administratives dans le cadre dudit dispositif.
Par conséquent, les agents du Centre de gestion de la Marne ne peuvent pas être des acteurs de l'enquête administrative.

Dans le cas de la délégation de la réalisation de l'enquête administrative, la réunion de cadrage ne peut avoir lieu qu'après la signature de la convention d'intervention. Cette réunion a pour objectif de rencontrer la collectivité afin de déterminer le déroulé et la méthodologie de l'enquête administrative.

Cette réunion vise à planifier tous les éléments, ou du moins une grande partie, de l'organisation de l'enquête administrative, comme :

- Le planning,
- Les personnes à auditionner,
- La communication,
- L'organisation des entretiens,
- Les points sur lesquels la collectivité s'interroge,
- ...

Afin d'assurer une sécurité juridique et l'accompagnement le plus strict de la collectivité dans cette démarche, il convient d'établir un compte-rendu de la réunion de cadrage signé qui vaudra accord des parties sur les modalités techniques de l'enquête administrative.

Ainsi, toutes ces caractéristiques vont permettre à la collectivité d'assurer la continuité de son service et d'avoir une vision certaine de la procédure et de sa durée.

De plus, afin d'assurer la plus stricte confidentialité et la neutralité de la démarche, ainsi que pour conserver le liens avec ses collectivités, sous réserve de l'accord des parties, le Centre de gestion de la Marne propose de mettre ses locaux à disposition des Centre de gestion partenaire pour réaliser les auditons de l'enquête administrative.
De plus, il peut être conseillé de proposer aux agents une visite chez le médecin du travail et/ ou chez la psychologue du travail.

La collectivité est chargée de convoquer les agents, en sa qualité d'initiateur de la démarche et disposant de l'autorité hiérarchique. Un modèle de convocation peut être fourni par le Centre de gestion partenaire.

Les collectivités ne sont pas à l'origine des questions et de l'ensemble des personnes à convoquer. Les collectivités peuvent proposer des questions d' «opportunité» et suggérer des agents à auditionner mais elles ne peuvent pas s'opposer à l'audition d'un agent.

COMITÉ SOCIAL TERRITORIAL ET RAPPORT SOCIAL UNIQUE

Pour rappel, les **Comités Sociaux Territoriaux (CST)**, créés par l'article 4 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, sont issus de la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Cette instance **doit être mise en place dans les collectivités territoriales et établissements publics employant au moins 50 agents**, comme le prévoit L251-5 du Code général de la fonction publique. Lorsque l'effectif est **inférieur à 50 agents, le CST est placé auprès du Centre de gestion de la Marne**.

Les CST **sont consultés pour avis sur les questions relatives** :

- A l'organisation, au fonctionnement des services et aux évolutions des administrations ;
- Aux enjeux et aux politiques d'égalité professionnelle et à la lutte contre les discriminations (art. R253-7 du Code général de la fonction publique). ;
- A la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et au respect des prescriptions légales y afférentes (art. R253-24 du Code général de la fonction publique).

Ainsi, la collectivité doit saisir la Formation Spécialisée en matière de Santé, de Sécurité et de Conditions de Travail (F3SCT) afin de l'informer de l'enquête administrative qui va être réalisée dans le cadre d'une saisine du dispositif de signalement.

L'information faite à la formation spécialisée du CST est également soumise à la stricte confidentialité des éléments de la saisine. Par conséquent, l'information ne doit contenir aucun élément autre que celle informant du déroulement de l'enquête, de l'acteur chargé de sa réalisation et qu'elle fait suite à une saisine du dispositif de signalement.

ÉTUDE DE CAS

Suite à la réception du courrier du CDG51 consécutif à l'ouverture de la cellule de signalement, la collectivité, qui emploie moins de 50 agents, saisit pour avis le CST du CDG afin de l'informer sur l'enquête administrative qui sera menée.

Accédez au calendrier et au guide de saisine de l'instance du CDG51

Le **RSU** est élaboré à partir des éléments et données figurant dans une base de données sociales. Cette base doit notamment comporter le « nombre et la nature des signalements » enregistrés dans le dispositif de signalement (art. R232-2 du Code général de la fonction publique). Ainsi, la cellule de signalement doit assurer un suivi des signalements effectués (nature et nombre) et établir un **bilan annuel** du dispositif (évolution, enquête, membre,...) et le présenter annuellement à la formation spécialisée du CST. Les données doivent être collectées et conservées de manière à assurer la confidentialité des victimes, témoins et auteurs des actes concernés (sans nom et sans nommer les collectivités). Il convient de compléter le RSU **ET** la présentation au CST.

INFORMER LES PARTIES DE L'OUVERTURE DE L'ENQUÊTE

Suite à la constitution du COPIL, la collectivité est invitée à **informer les agents directement concernés** (l'agent potentiellement victime et l'agent potentiellement à l'origine des faits) **de la démarche d'enquête administrative**. Pour l'accompagner au mieux dans la démarche, un modèle de lettre d'information avec convocation aux entretiens peut lui être fourni.

Les personnes entendues n'ont pas à être informées du cadre dans lequel elles le sont et n'ont pas non plus à prêter serment avant de fournir un témoignage (Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 18 mars 1988, 70221).

Il s'agit donc d'informer les agents de l'ouverture d'une enquête sans donner un niveau d'information trop important risquant altérer la spontanéité de leur témoignage, et de porter atteinte ce faisant à l'efficience de l'enquête administrative.

Le cas échéant, il est possible d'informer les personnes du service et si nécessaire, d'effectuer une réunion d'information par la hiérarchie et/ou les enquêteurs visant à annoncer la prise en compte de l'alerte, les conditions de déroulement de l'enquête, la convocation, etc.

Ils sont avertis **des objectifs** de l'enquête, de la **constitution du COPIL,** des possibles mesures conservatoires (pour la personne présumée victime et la personne potentiellement mise en cause), de l'organisation externalisée et du fait que les agents directement impliqués et témoins des faits **pourront être entendus**. Enfin, il est rappelé que la **présomption d'innocence est au cœur de la démarche**, que l'enquête n'est pas une procédure judiciaire et qu'elle n'a pas vocation à qualifier pénalement les faits rapportés.

De plus, afin d'assurer la santé et la sécurité des agents (victime et mis en cause), il convient de leur indiquer le droit de consulter les professionnels du service de santé au travail du Centre de gestion de la Marne (médecin et psychologue).

Cette étape peut être humainement délicate, il convient en outre d'accompagner, et le cas échéant, de rassurer les agents convoqués dans le cadre de l'enquête, laquelle peut susciter de l'angoisse chez des agents parfois déjà très fragilisés. L'autorité territoriale, accompagnée du DGS, peut donc inviter chacun des agents à un entretien dans lequel le courrier sera remis en main propre contre décharge afin de réitérer de vive voix les objectifs de l'enquête, l'absence de prise de parti et la neutralité dans laquelle s'inscrit l'enquête.

*Ce courrier d'information et de convocation devra être communiqué **au moins 3 jours avant les entretiens.***

Les personnes doivent être informées dans **un délai raisonnable** (un ou quelques jours avant la date de l'entretien en fonction de la situation). Il est précisé qu'un délai trop long est déconseillé pour ne pas altérer le caractère spontané du témoignage.

La personne potentiellement mise en cause doit être entendue lors de l'enquête et être en mesure de présenter ses observations. En outre, l'audition des témoins demandée par la personne potentiellement mise en cause permet également de répondre à l'exigence d'impartialité (Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), 29/11/2012, 11DA01841).

Il convient de convoquer les personnes suivantes, dans l'ordre qui suit :

- Victime(s) présumé(e)(s) ;
- Témoin(s) et personnes cité(e)(s) ;
- La chaine hiérarchique complète ;
- L'autorité territoriale et des élus, si nécessaire ;
- Les usagers, mais aucun moyen de les obliger ;
- Personne(s) mise(s) en cause.

Enfin, ils sont avisés que les conclusions de l'enquête pourront leur être communiquées. Ce document pourra aussi mentionner, de manière individualisée, les mesures conservatoires individuelles pour garantir la mise en sécurité des agents de la collectivité.

Sans délai, les agents potentiellement reconnus fautifs seront les premiers informés, puis la ou les victimes, et enfin les agents mis en cause mais non sanctionnés.

En ce qui concerne la communication aux autres personnes intéressées, tels les témoins auditionnés non mis en cause et les agents du service, la communication sera réalisée par l'autorité hiérarchique qui devra être suffisamment préparée pour aller à l'essentiel et ne pas manquer au respect des devoirs de secret professionnel et de discrétion professionnelle.

LE DROIT DE SE TAIRE

Aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : "Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi". Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; dont font partie les sanctions disciplinaires.

De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire.

Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire.
En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent.

Par conséquent, le droit de se taire doit être notifié à l'agent dans les cas suivants :

- Au moment de l'engagement de la procédure disciplinaire ;
- En cas d'enquête administrative ou d'entretien après l'engagement d'une procédure disciplinaire.

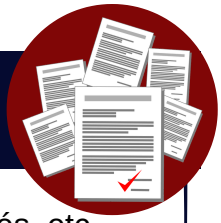
Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu des principes énoncés ci-dessus, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

Il est donc nécessaire d'informer l'agent qu'il dispose du droit de se taire afin de se prémunir du risque d'annulation de la sanction par le juge administratif.

ÉTUDE DOCUMENTAIRE

Préalablement à la réalisation des entretiens individuels, il est nécessaire de réaliser une étude documentaire permettant d'obtenir des informations globales sur la situation et d'établir une chronologie des faits afin de les faire concorder.

LES DOCUMENTS UTILES



- **Document unique** : conditions de travail et risques principaux identifiés, etc.
- **Suivi médical des agents** : Recommandations spécifiques du médecin de prévention, date des dernières visites, synthèse des arrêts de travail, etc.
- **Parcours professionnels des agents** : Poste occupé, organigramme, fiche de poste, raisons des changements et des évolutions professionnelles, compte rendu des entretiens professionnels, passé disciplinaire, dossier individuel, etc.
- **Rapport Social Unique** : Turn over, nombre de signalements, etc.
- **Pièces transmisses dans le cadre du signalement**
- **Toute autre pièce utile :** Mails, courriers, comptes rendus de réunion, autres preuves utiles, historique de postes occupés, etc.
- **Pièces informatiques :** Recueillis par la collectivité : Messagerie professionnelle sauf si clairement identifié comme PERSONNEL et CONFIDENTIEL, fichiers présents sur l'ordinateur sauf dossier PERSONNEL et PRIVE (Nécessite la présence de l'agent en cas d'ouverture), téléphone professionnel, etc.

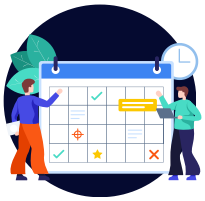
ENTRETIENS INDIVIDUELS

Les entretiens individuels menés sont au **cœur de la démarche d'enquête administrative**. L'objectif est donc d'**identifier les éléments factuels, la chronologie des faits, leurs circonstances et leurs impacts** sur les agents.

*Ces entretiens doivent être réalisés **sans a priori**, en différenciant ce qui relève des **faits**, du **jugement** et du registre de l'**émotion** afin de permettre à la collectivité de prendre les mesures indiquées. Les questions posées lors de l'entretien ne doivent pas être manifestement orientées sous peine de mettre en doute la sincérité et la neutralité de l'enquête (CAA de LYON, 3ème chambre, 11/12/2024, 23LY00689).*

L'organisation chronologique des entretiens fait appel au bon sens du COPIL au regard de la spécificité de la situation rencontrée. Malgré cela, de manière générale, les entretiens individuels peuvent être menés selon le déroulé suivant :

1. Victime(s) présumée(s),
2. Témoins, collègue, chaîne hiérarchique, usagers, ...
3. Personne(s) mise(s) en cause(s).



L'obligation d'entendre tous les témoins demandés par l'agent présumé victime et par l'agent potentiellement mis en cause s'impose sous peine d'entacher l'enquête d'impartialité.

Cet ordre permet d'adapter le questionnaire en fonction des éléments trouvés. Toutefois, il ne retire en rien la possibilité de reconvoquer les personnes à un deuxième entretien. En ce sens, il convient d'indiquer à la victime que c'est la première personne reçue et qu'il est possible de la reconvoquer.

L'ordre des entretiens est important car il va influer sur les questions à poser. En effet, chaque personne entendue va se voir poser une série de questions, dont une partie d'entre-elles seront identiques, générales et ouvertes. L'objectif étant de mettre en confiance la personne afin de réduire son stress et de ne pas la choquer. Il convient également de revenir sur des questions plus générales et positives à la fin de l'entretien afin de ne pas laisser partir la personne dans un état négatif.

L'entretien le plus conséquent est celui de la personne potentiellement mise en cause. En effet, cette dernière doit être interrogée sur tous les éléments et sur toutes les potentielles victimes.

Aucune obligation n'impose d'organiser une confrontation entre les agents (CAA de NANCY, 3ème chambre - formation à 3, 20/12/2016, 15NC02371)

Le temps de l'enquête est en fonction du nombre d'entretiens. Dans l'organisation du calendrier, un entretien dure environ 1h00. Chaque entretien doit être séparé de 15 minutes pour éviter que les personnes ne se croisent. Cependant, pour la potentielle victime ainsi que la personne potentiellement mise en cause, il faut compter 1h30 et il convient de bloquer des demi-journées afin qu'elles ne croisent aucune autre personne.

Il est possible que les agents se présentent aux entretiens avec des documents. Ces derniers doivent être annexés au PV. Il convient de préciser que tous les documents fournis peuvent être utilisés dans le cadre de l'enquête.

En cas d'arrêt maladie d'une personne identifiée comme devant être entendue dans le cadre de l'enquête, il faut malgré tout donner l'opportunité d'un entretien, en présentiel. Si l'agent n'est pas en mesure de se déplacer, une visioconférence ou un appel téléphonique peut être mis en œuvre.

Par ailleurs, si l'agent n'est pas en mesure de s'exprimer il est possible de demander un mémoire écrit basé sur les éléments expertisés.
Dans tous les cas, il convient de donner l'opportunité d'un entretien même en cas d'arrêt maladie ou de réaliser un mémoire écrit si possible.

Il est possible de recueillir les témoignages par écrit des agents convoqués. Cependant, la priorité reste d'entendre toutes les personnes au cours d'un entretien pour éviter un risque contentieux. Les contradictions et les incertitudes que pourraient comporter les témoignages réunis amenant une enquête administrative à ne pas déterminer la responsabilité de l'agent dans la plupart des faits reprochés entraineraient une irrégularité de la décision de sanction (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1e chambre, du 5 novembre 1998, 96BX00538).

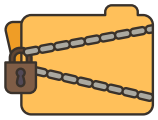
Il convient de conserver l'intégralité des éléments qui démontrent toutes les démarches effectuées pour permettre à l'agent d'exercer ses droits. Si l'agent refuse l'entretien, il convient de conserver les preuves et de les mettre dans le rapport.

Le refus de se rendre à un entretien peut constituer un manquement au devoir d'obéissance (Cour Administrative d'Appel de Nantes, 3ème Chambre, 28/06/2010, 09NT00340).

En amont de l'entretien, il est conseillé de faire connaitre à l'agent les dispositions suivantes :

- Le droit de se taire durant l'entretien si la procédure disciplinaire a été engagée (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157) ;
- Le droit de regard et de modification sur le procès-verbal dressé à l'issue de l'entretien ;
- La possibilité de réaliser l'entretien en visioconférence ou par téléphone en cas d'arrêt maladie.

CONFIDENTIALITÉ ET NEUTRALITÉ LORS DES ENTRETIENS



Les entretiens individuels doivent garantir la confidentialité des échanges. En ce sens, un agent ne pourrait exiger d'assister aux auditions des autres agents (CAA Marseille, 14 février 2012, n°09MA09892).

Le juge administratif a d'ailleurs eu l'occasion d'exiger l'impartialité d'une enquête administrative (CAA de Douai, 29 novembre 2012, n°11DA01841).

Cependant, les témoignages et procès-verbaux d'audition, s'ils sont couverts par la confidentialité pendant la durée de l'enquête administrative, constitueront des preuves communicables à l'agent déféré dans le cadre de l'engagement d'une procédure disciplinaire. Par conséquent, ils présentent un caractère communicable et non anonyme.

ETRE ACCOMPAGNÉ DURANT L'ENTRETIEN

Le représentant peut être un représentant du personnel, un avocat, un proche, etc.. Toutefois, disposer d'une défense n'est pas un droit (CAA Versailles, 20/12/2016, n° 15VE00395). Il convient de l'accepter en considération du risque de contentieux.

Cependant, les enquêteurs sont chargés d'entendre l'agent et le représentant qui peut faire une note signée et/ou peut faire une pause durant l'entretien pour échanger avec l'agent. Le droit à la représentation s'effectue lors d'un conseil de discipline et non durant l'enquête administrative.

Ainsi, si l'agent est accompagné durant l'entretien, cet accompagnant n'est pas invité à participer à l'échange mais il a la possibilité de rédiger une note d'observation écrite annexée au PV et de le signer en notifiant l'ajout de cette note.

GUIDE D'ENTRETIEN

CADRAGE

- Présenter la durée et les objectifs de l'entretien qui a pour but d'identifier :
  - Les éléments factuels
  - La chronologie des faits
  - Les circonstances des faits
  - Leurs impacts
- Présenter les participants (rôle au sein de la collectivité et dans le cadre de l'entretien)
- Rappel du devoir de confidentialité et de neutralité
- Information sur la rédaction du PV - RGPD

CONDITIONS ET ORGANISATION DU TRAVAIL

- Historique du service
- Description du poste de travail
- Modifications organisationnelles
  - Arrivées et départs inhérents au service
  - Technique de travail nouvellement mise en œuvre
  - Technique d'évaluation et de reporting
- Climat social et communication du service
- Temps de communication : existence de réunions formelles ou informelles, transcriptions écrites etc.
- Qualité relationnel de l'équipe : type de relation dans le collectif (soutien social, soutien technique), temps informel (temps des repas, pauses)

LES FAITS ISSUS DU SIGNALEMENT

- Situation ayant déclenchée l'alerte
  - Historique avec la personne mise en cause ou victime
- Recensement des éléments factuels
  - Description précise des faits reprochés
  - Recensement des témoins des scènes concernées
  - Éléments matériels complémentaires (sms, mail, etc.)
- Répercutions de la situation
  - Motivation au travail
  - État physique et psychologique

CONCLUSIONS

- Prendre connaissance des attentes de l'auditionné pour la suite
- Évoquer les mesures pouvant être appliquées par la collectivité en fonction des conclusion de l'enquête (ex : protection fonctionnelle, sanctions)
- Informer sur la date de rendu du rapport et l'information donnée par la suite aux personnes concernées et de la possibilité de transmettre des éléments complémentaires à l'appui de leurs témoignages, et du délai imparti pour ce faire
- Signature du PV par l'ensemble des participants

LA RÉDACTION DES PROCÈS VERBAUX

En effet, dans le cadre de ces entretiens, il est nécessaire de rédiger un **procès-verbal** signé et daté a minima par les enquêteurs et idéalement par l'agent auditionné.

Les comptes rendus d'entretien doivent être rédigés en termes simples à l'aide des notes prises lors des entretiens. Ils doivent être détaillés et complets d'où l'importance d'un travail de prise de notes exhaustif et de qualité.

Afin que ces entretiens puissent être efficients, il parait pertinent de **limiter le nombre de participants à trois personnes maximum issus du COPIL** dont une qui va se concentrer durant l'entretien sur la rédaction du PV.

En effet, à la fin du PV, il est essentiel d'informer l'agent sur la suite de la procédure et les contacts des professionnels pouvant l'accompagner, de rappeler le devoir de réserve, de préciser que le PV et les documents recueillis pourront être utilisés par les enquêteurs. De plus, afin de garantir la sécurité du rapport, il convient de préciser les droits et devoirs en matière de RGPD.

L'agent a un droit de regard et de modification du PV, par conséquent, celui-ci doit pouvoir le relire et se le faire communiquer. Le cas échéant, le conseil de l'agent (avocat, représentant du personnel, etc.) signe également et peut formuler une observation annexée au PV, au même titre que l'agent.

Les témoignages n'ont pas à être recueillis sur des procès-verbaux signés par les personnes entendues de sorte que leur contenu ne peut en réalité être établi avec certitude (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2 mai 2006, N° 03BX00891). Cependant, il est conseillé de les faire signer.

Si cela paraît nécessaire et pertinent, après l'étude documentaire et avant la rédaction du rapport, il est possible de se rendre sur les lieux afin de prendre connaissance du contexte de l'environnement réel. Cela peut permettre de vérifier la concordance des propos.

LES MODALITÉS DE GESTION DES PIÈCES

LES ÉLÉMENTS RETENUS

- Témoignage initial *(Fiche de signalement + entretien)* ;
- Pièces fournies par les parties (*mails, courriers, notes, messages écrits, message sur le répondeur retranscrit par huissier de justice, la chronologie, les certificats médicaux divers, les attestions manuscrites si possible, signées, précises, circonstanciées et accompagnées d'une copie d'une pièce d'identité, …*) ;
- Éléments de preuves loyales ;
- ...

LES ÉLÉMENTS NON RETENUS

- Faits prescrits :
  - 3 ans à compter du jour où l'administration a eu connaissance des faits (art. L532-2 du Code général de la fonction publique) ;
  - Délai interrompu en attente de décision définitive si poursuites pénales ;
  - Les faits déjà connus mais qui ont fait l'objet d'aucune action.
- Les autres éléments étant hors champ du dispositif de signalement.

Concernant les **enregistrements clandestins**, le droit à la preuve peut justifier la production d'éléments portant atteinte à la vie personnelle d'autres salariés à la condition que cette production soit indispensable à l'exercice de ce droit et que l'atteinte soit proportionnée au but poursuivi (*cette production doit être indispensable à l'exercice du droit à la preuve du harcèlement moral allégué et proportionnée au but poursuivi, soit la protection de la santé de l'intéressée sur son lieu de travail*) (Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 17 janvier 2024, 22-17.474 ; Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 6 juin 2024, 22-11.736).

Par conséquent, cette preuve sera écartée si le dossier comporte déjà assez de preuves pour justifier la nécessité de l'enregistrement clandestin.

Il convient d'effectuer un archivage minutieux des saisines et des enquêtes administratives. En effet, le délai de prescription des délits est de 6 ans (art. 8 du Code de procédure pénale ; Tableau de gestion des archives de la direction des ressources humaines du Conseil d'État, novembre 2021).

En cas de poursuites judiciaires, les forces de l'ordre peuvent perquisitionner les documents de la saisine et de l'enquête.

RÉDACTION DU RAPPORT DE L'ENQUÊTE

L'ÉLABORATION DU PLAN DU RAPPORT

Le rapport pourrait reprendre les éléments suivants :

I. CONTEXTE D'INTERVENTION

1) Contexte d'ouverture de l'enquête
(nature et origine de la demande, organisation du/des services) ;
2) Modalité de déroulement de l'enquête
(constitution du COPIL, information CST, assistance des agents, etc.)
3) Droits et devoir des agents et enquêteurs
(devoir de réserve, ...)

II. PRÉSENTATION DU SERVICE ET DES PROTAGONISTES

1) Présentation du service
(*Nombre d'agents, missions principales, encadrement, turn-over, arrivée récente, changements organisationnels, axes de prévention des RPS mis en œuvre etc.)*
2) Identification des agents impliqués
(Statut, aptitude médicale, antécédent, relation entre les parties, liens hiérarchiques) ;

III. ANALYSE DES FAITS REPROCHÉS

1) Description et l'analyse des faits
(Chronologie des principaux évènements, analyse des éléments rapportés) ;
2) Analyse des éléments rapportés
(*reprendre les faits de départ et expliquer ce qui ressort ou non de l'enquête, relever les potentiels autres faits étant ressortis de l'enquête)*

IV. CONCLUSIONS
Conditionnelle (pas de qualification directe des faits)

V. PRÉCONISATIONS
(Mesures prises ou à prendre pour remédier à la situation)

VI. ANNEXES
(PV des entretiens, pièces consultées et fournies pendant l'enquête)

En résumé, le rapport doit permettre d'être à charge et à décharge, de présenter l'agent potentiellement mis en cause, d'établir une chronologie des faits litigieux et des préjudices subis par la victime, d'apporter des éléments d'historique et de contexte des relations dans le service, d'apporter des éventuels motifs d'exonération de responsabilité de la personne potentiellement incriminée de proposer des éléments de qualification des faits.

LA QUALIFICATION DES FAITS

Il convient de lister les faits et de s'interroger sur la potentielle matérialité des ces derniers en se posant la question suivante : les faits reprochés sont-ils abusifs, illégitimes, injustifiables ?
De plus, il est possible de se référer au questionnaire de LEYMANN (LIPT)* qui vient définir 5 catégories d'agissements, auprès de la personne, visant à : l'empêcher de s'exprimer; l'isoler ; la discréditer dans son travail ; la déconsidérer auprès des collègues ; compromettre sa santé.

*Niedhammer, I., David, S., & Degioanni, S. (2006). La version française du questionnaire de Leymann sur la violence psychologique au travail: le «Leymann Inventory of Psychological Terror»(LIPT). Revue d'épidémiologie et de santé publique, 54(3), 245-262.

LA REMISE DU RAPPORT À LA COLLETIVITÉ

Le rapport doit être communiqué à la collectivité et, le cas échant, aux autorités (police, procureur de la République, ...). Il peut faire l'objet d'une information auprès des parties, du service et du CST.
La communication constitue un acte managérial. Il convient de le communiquer à la victime, puis à l'agent potentiellement mis en cause, puis, non-obligatoire, de faire une réunion ou un collectif de travail avec le service et les supérieurs hiérarchiques sous forme de questions/réponses.

La remise du rapport fait l'objet d'une réunion de restitution par l'acteur en charge de la réalisation de l'enquête administrative.

Lors de cette rencontre, l'objectif est de faire une présentation exhaustive de l'entièreté du déroulé de l'enquête et de ses conclusions.

Lors de la restitution, l'acteur en charge de l'enquête sera chargé de répondre aux questions de la collectivité et l'accompagner dans la mise en œuvre des préconisations suite aux décisions prises (l'accompagnement sera réalisé par le Centre de gestion de la Marne si l'enquête a été diligentée par un Centre de gestion partenaire).

La collectivité peut demander à obtenir des informations concernant l'issue disciplinaire, le climat social, le conseil en organisation, la protection fonctionnelle, la suspension (légitime ou non), le lien de causalité entre l'arrêt maladie et les conditions de travail (maladie à caractère professionnelle et accident de travail), la prévention, l'insuffisance professionnelle, etc.

L'enquête peut également révéler un certain nombre de dysfonctionnements organisationnels au sein de la collectivité. Dans ce cadre, la collectivité peut être invitée à faire évoluer ses méthodes en mettant en place des réorganisations internes, changements d'affectations, et/ou toute autre mesure managériale et de prévention, visant à répondre aux problèmes identifiés permettant de garantir la santé et la sécurité des agents.

LE CARACTÈRE COMMUNICABLE DES ÉLÉMENTS DU RAPPORT

LE CADRE JURIDIQUE

- **Code des relations entre le public et l'administration, notamment les articles L311-2 et L311-6**

Article L311-2 : *"Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés.*
Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Cependant, les avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande. Lorsque les motifs de l'avis n'y figurent pas, ceux-ci doivent être également communiqués au demandeur en cas d'avis défavorable.
Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les avis qui se prononcent sur les mérites comparés de deux ou plusieurs demandes dont l'administration a été saisie ne sont pas communicables tant que la décision administrative qu'ils préparent n'a pas été prise. [...] Lorsqu'une administration mentionnée à l'article L. 300-2 dudit Code est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. [...]L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique."

Article L311-6 : *"Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :*
1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 dudit Code est soumise à la concurrence ;
2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.
Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique."

Il convient également de se référer aux articles L300-2, L311-7, L311-9, R311-10 à R311-13 du même Code.

Les modalités de communication des éléments du rapport de l'enquête administrative sont régies par les dispositions du Code des relations entre le public et l'administration.

Cependant, la jurisprudence ainsi que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) sont venues préciser les conditions de communication au cas par cas dans le cadre de l'enquête administrative.

LES MODALITÉS DE COMMUNICATION DES ÉLÉMENTS DU RAPPORT

Les éléments de l'enquête administrative sont considérés comme des documents à caractère administratif qui sont donc communicables. Cependant, cette communication n'est pas sans limite et est encadrée et déterminée en considération des faits et de la personne qui en fait la demande.

Il faut préciser que la communication des éléments de l'enquête administrative n'est possible qu'à la condition que :

- L'enquête soit achevée ;
- Les documents ne présentent plus un caractère préparatoire à une décision en cours d'élaboration, par exemple une sanction disciplinaire ;
- Une procédure disciplinaire ne soit pas en cours (CADA, 07/01/2021, avis n° 20205065).

La décision de l'administration suite à une enquête administrative peut donc être l'engagement d'une procédure disciplinaire mais aussi l'abandon de la procédure. Cette décision vient mettre un terme au caractère préparatoire des documents. Toutefois, lorsqu'à l'issue de l'enquête, l'autorité territoriale décide d'engager une action disciplinaire contre l'agent mis en cause, ce dernier a droit à la communication de tous les documents sur le fondement desquels est engagée la procédure disciplinaire en totalité ou en partie (rapport, procès-verbaux d'audition et témoignages), sous réserve de l'occultation préalable des éléments des documents (CAA de BORDEAUX, 05/06/2024, 22BX01467 ; Conseil d'État, 23/11/2016, 397733).

Un défaut de communication est susceptible d'entraîner l'irrégularité de la procédure pour non-respect des droits de la défense et l'annulation de la sanction prononcée (Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 12/02/2021, 435352 ; Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/01/2021, 435946).

Dans le cas où l'agent public se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense (Conseil d'État, Section, 22/12/2023, 462455).

Si l'autorité territoriale souhaite engager une procédure disciplinaire, il convient de distinguer :

- Les conclusions de l'enquête qui sont communicables à toute personne intéressée qui en fait la demande, sous réserve d'occulter les mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable et/ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Dans ce cadre, il convient d'anonymiser l'ensemble des éléments permettant d'identifier la personne à l'origine du témoignage (nom, informations personnelles, etc.) ;

- Les annexes, comprenant les témoignages, sont en principe communicables de plein droit aux personnes intéressées, sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la communication serait susceptible de porter atteinte à l'un des secrets protégés (secret de la vie privée et des dossiers personnels notamment), des passages portant un jugement de valeur ou une appréciation sur une tierce personne et de ceux qui révèlent le comportement d'une telle personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice (CADA, 22/03/2018, avis n° 20175495).

LES MODALITÉS D'ANONYMISATION DES ÉLÉMENTS DU RAPPORT

Une fois définitifs, les documents suivants doivent être communiqués de plein droit aux personnes intéressées : les conclusions de l'enquête administrative, les copies des témoignages écrits, les retranscriptions des témoignages oraux et des entretiens individuels.

Ces documents sont communicables sous réserve de l'occultation préalable des éléments des documents (CADA, 22/03/2018, avis n°20175495), dans les conditions indiquées préalablement.

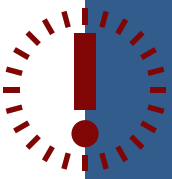
Les personnes intéressées et pouvant demander la communication d'éléments du rapport de l'enquête sont la **personne potentiellement mise en cause, de manière accrue si une procédure disciplinaire est engagée, la personne potentiellement victime, les personnes auditionnées.** De plus, les forces de l'ordre ainsi que les juridictions judiciaires ou administratives compétentes (CADA, 25/10/2018, avis n°20183542).

Par conséquent, en cas de demande de communication, d'une personne en ayant un intérêt, l'autorité territoriale peut soit :

- Choisir de communiquer le rapport d'enquête (comprenant l'ensemble des annexes dont les témoignages) ;
- Ne communiquer que partiellement le rapport et les témoignages, oraux retranscrits par les enquêteurs mais également écrits (Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 23/11/2016, 397733) utiles à la défense de l'agent mis en cause (Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 23/11/2016, 397733), au besoin en anonymisant certaines pièces et en dissimulant certaines données identifiantes (dans le cas d'un risque avéré pour la personne témoignant) ;
- Communiquer uniquement les seules pièces du rapport sur lesquelles l'administration fonde sa décision. En effet, l'autorité territoriale ne retiendra pas l'entièreté du rapport d'enquête pour fonder sa décision. Dès lors, si le dossier consulté par l'agent ne comprend pas les procès-verbaux de témoignage, le fait que le rapport d'enquête mentionne la liste des procès-verbaux permet de considérer que l'agent est à même d'obtenir la communication de l'intégralité de son dossier (Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 21/10/2022, 456254).

La communication à un tiers ne peut donc intervenir qu'après occultation de ces mentions et sous la réserve qu'une telle disjonction ou occultation ne conduise pas à priver de son sens le document sollicité. Ainsi, la personne dont la plainte a donné lieu à l'engagement d'une enquête administrative, quand bien même elle aurait été victime des agissements dénoncés, doit être regardée comme un tiers. .

Elle ne peut donc obtenir communication des documents élaborés à l'occasion de cette enquête, que sous réserve de **l'occultation préalable des mentions mettant en cause la vie privée de tiers, divulguant le comportement des agents interrogés d'une manière susceptible de leur porter préjudice, ou faisant apparaître des appréciations et jugements de valeur, notamment sur l'agent ayant fait l'objet de l'enquête** (CADA, 12/03/2020, avis n°20194084).



Lorsqu'une autorité disciplinaire prend une sanction contre un agent public sur la base d'un rapport d'enquête administrative, elle doit permettre à l'agent de consulter ce rapport, ainsi que les parties concernant les faits reprochés. L'agent doit également avoir accès aux témoignages recueillis par les inspecteurs, particulièrement ceux qui influencent la décision disciplinaire.

Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, selon des modalités préservant l'anonymat du témoin. Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi (Conseil d'État, Section, 22/12/2023, 462455).

Dans ce cas, l'administration doit informer l'agent public, de façon suffisamment circonstanciée, de leur teneur, de telle sorte qu'il puisse se défendre utilement (Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 28/04/2023, 443749). Autrement dit, l'agent doit être informé de ce qui lui est reproché pour pouvoir assurer sa défense. Ainsi, cela correspond à la mise en œuvre du principe du contradictoire sans atteindre à l'anonymat.

Cependant, l'occultation ne doit pas dénaturer le sens du document ni priver d'intérêt la communication. Ainsi, un document comportant un très grand nombre de mentions couvertes par un secret et dont l'occultation s'avérerait particulièrement difficile pour l'administration devrait être regardé comme non communicable (CADA, 06/05/2021, avis n°20211524), cela s'applique également aux annexes du rapport (CADA, 30/04/2021, avis n°20211086).

L'anonymisation des témoignages est une exception lorsqu'il y a un risque avéré de préjudice pour son auteur. Par conséquent, en dehors de ce cas, l'anonymat n'est pas retenu. Les témoignages peuvent être anonymisés de sorte que l'agent peut difficilement en contester le contenu (CAA de NANTES, 3ème chambre, 03/12/2021, 20NT02591 ; CAA de BORDEAUX, 2ème chambre, 07/04/2022, 19BX04777).

Dans le cas où l'un ou l'ensemble des documents a été transmis au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, il appartient à l'autorité territoriale, saisie d'une demande de communication de ce document, de rechercher, à la date à laquelle elle se prononce, les suites données à cette transmission ou susceptibles de l'être, afin de déterminer, à moins que l'autorité judiciaire compétente ait donné son accord, si la communication du document sollicité est de nature à porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à de telles procédures en empiétant sur les prérogatives de cette autorité (CADA, 25/10/2018, avis n°20183542).

EN BREF

Finalement, **peuvent être communiquées aux personnes intéressées, qui en font la demande, le rapport et les témoignages** recueillis par les enquêteurs **lorsqu'ils fondent la décision de la sanction disciplinaire**. Cependant, la communication n'est pas possible lorsqu'un témoignage emporte un risque avéré de préjudice pour son auteur (ce risque faisant l'objet d'une appréciation par l'autorité territoriale) ou que l'occultation et l'anonymisation serait trop importantes amenant l'autorité territoriale à considérer le document comme non communicable.
L'anonymisation n'est retenue que lorsqu'il y a risque avéré de préjudice pour son auteur, le but étant d'éviter toutes représailles.
Il convient néanmoins de s'assurer que le document n'ait pas le caractère de document préparatoire.

Des agents, ou leur conseil, pourraient solliciter l'enquêteur, pour obtenir des informations complémentaires au rapport et/ou à l'enquête.
Or, une fois le rapport remis à l'autorité territoriale, c'est à cette dernière qu'il reviendra d'apprécier les réponses à apporter.

LES RÉPONSES POUVANT ÊTRE APPORTÉES PAR L'ENQUÊTE

L'INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE :

1

La jurisprudence a défini l'insuffisance professionnelle comme l'inaptitude à exercer les fonctions d'un grade par rapport aux exigences de capacité que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade. Elle a ainsi précisé que « l'insuffisance professionnelle peut relever d'une incapacité d'une secrétaire de mairie à s'organiser, à remplir les tâches administratives qui sont les siennes, y compris les plus simples, et de nature à compromettre la bonne marche de l'administration communale » (Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 16 octobre 1998, 155080).

LA PROTECTION FONCTIONNELLE :

La protection fonctionnelle est la protection due par l'administration à ses agents à raison de leurs fonctions. L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire (art. L134-1 du Code général de la fonction publique).

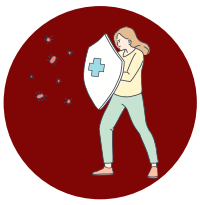
2

LA RECONNAISSANCE D'UN ACCIDENT DE TRAVAIL OU D'UNE MALADIE PROFESSIONNELLE :

3

Est considéré comme un accident de travail, tout fait précis survenu soudainement à l'occasion du travail et qui est à l'origine d'une lésion corporelle ou psychologique.
Une maladie est reconnue professionnelle lorsqu'elle découle directement de l'exposition d'un agent à un risque physique ou psychologique. Ce dernier est généralement lié aux conditions de travail dans lesquelles il a exercé son activité professionnelle. De plus, elle doit être reconnue imputable au service par l'administration ou le conseil médical en formation plénière.

LA PRÉVENTION :



Les actes relevant de la prévention peuvent être la réalisation d'une enquête, la séparation des parties, la médiation, la réorganisation, le changement d'environnement, la possible sanction, l'assistance psychologique, la mise en place de formation,...

4

LES BASES DU RÉGIME DISCIPLINAIRE

CADRE JURIDIQUE ET LIEN AVEC L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE
LES PRÉALABLES À LA SANCTION DISCIPLINAIRE
L'ENTRETIEN PRÉALABLE
LES CRITÈRES POUR DÉTERMINER LA PROPORTION DE LA SANCTION
LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES
QUELQUES EXEMPLES DE SANCTIONS
QUELQUES SANCTIONS DISPROPORTIONNÉES

CADRE JURIDIQUE ET LIEN AVEC L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

LE CADRE JURIDIQUE

- **Code général de la fonction publique, notamment les articles L532-1 et L532-2**

Article L532-1 : *"Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité territoriale qui l'exerce."*

Article L532-2 : *"Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. En cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation. Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre du fonctionnaire avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire."*

- **Décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux**
- **Décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale, notamment l'article 6**
- **Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, notamment les articles 36 A et suivants**

L'enquête administrative n'est pas une enquête disciplinaire. Il va avoir caractérisation de la faute. En ce sens, il convient d'expliquer à la collectivité la situation et la possibilité d'utiliser une partie du rapport d'enquête pour le conseil de discipline, si celui-ci est nécessaire.

Le droit disciplinaire repose sur 3 fondamentaux à appliquer strictement :

- Contradictoire et présomption d'innocence ;
- Loyauté des preuves (Conseil d'État, 16/07/2014, 355201) ;
- Obligation, de santé, sécurité et prévention.

De plus, il est important de retenir le principe de séparation des procédures :

- Pénale visant à sanctionner l'auteur des faits ;
- Administrative visant à indemniser la victime en prouvant la responsabilité de l'employeur ;
- Interne visant à sanctionner un manquement.

En effet, les manquements relevant du droit disciplinaire peuvent être sanctionnés de manière distincte aux infractions pénales.
Par conséquent, il est possible d'attendre ou non la décision pénale pour infliger une sanction disciplinaire.

LES PRÉALABLES À LA SANCTION DISCIPLINAIRE

Pour rappel, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale ayant le pouvoir de procéder au recrutement ou à la nomination. L'agent à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix, ainsi que du droit de se taire (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

L'autorité territoriale doit informer l'intéressé de son droit à communication du dossier. L'agent doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier. Suite à la consultation de son dossier, l'agent doit disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense.

Par conséquent, le pouvoir disciplinaire et la décision de la sanction, qui doit être proportionnée (Conseil d'État, 2ème chambre, 27/03/2020, 427868) relèvent de l'autorité territoriale.

L'ENTRETIEN PRÉALABLE

Dans certains cas, il est prévu par les dispositions légales et législatives d'organiser un entretien préalable à la sanction disciplinaire.

Toutefois, il est conseillé de l'organiser dans **tous** les cas. En effet, l'objectif est que l'agent puisse user de son droit à la défense et au contradictoire. Cet entretien permettra à l'autorité territoriale d'entendre les observations de l'agent sur les faits qui lui sont reprochés ainsi que les circonstances dans lesquelles ils se sont déroulés et de décider, au vu des arguments apportés par l'agent, d'engager une procédure disciplinaire ou renoncer à celle-ci.

Le respect des droits de la défense est dû aux agents à l'encontre desquels est envisagée une décision prise en considération de la personne. L'autorité investie du pouvoir disciplinaire informe par écrit l'intéressé de la procédure disciplinaire engagée contre lui, lui précise les faits qui lui sont reprochés et lui indique qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel au siège de l'autorité territoriale et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix, ainsi que du droit de se taire (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

Cet entretien devra être organisé suite à l'envoi d'un courrier portant convocation indiquant le droit à la communication du dossier individuel en amont pour pouvoir assurer son droit à la défense.

A l'issue de cet entretien, il est recommandé d'établir un procès-verbal rappelant les termes de l'entretien signé par les deux parties, afin notamment d'apporter la preuve que l'agent a pu exercer ses droits de la défense en cas de recours contentieux exercé par l'agent contre la sanction et être versée au dossier.

LES CRITÈRES POUR DÉTERMINER LA PROPORTION DE LA SANCTION

LES FACTEURS AGGRAVANTS

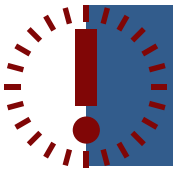
- Position hiérarchique et /ou syndicale
- Antécédents disciplinaires
- Vulnérabilité des victimes
- Perturbation du service
- Publicité de l'affaire
- Qualification pénale possible
- Etat des victimes
- Cumul de fautes
- …

LES FACTEURS ATTÉNUANTS

- Manière de service
- Valeur professionnelle
- Abandon surveillance hiérarchique
- Absence de preuves parfaites
- Fait isolé mineur
- Reconnaissance des faits, remise en question
- ...

De plus, la décision du niveau de sanction doit reposer sur les critères suivants :

- Du niveau hiérarchique de l'agent (CE, 8 juillet 1991, n°97560) ;
- De la nature des fonctions (CAA Nancy, 14 juin 2007, n°06NC01090) ;
- Du fait qu'il y ait ou non plainte et poursuite pénale (CE, 25 mai 1990, n°94461) ;
- De l'éventuelle décision du juge pénal sur les faits (CE, 29 mai 1987, n°82357) ;
- Du comportement général de l'agent (CE, 25 juin 1982, n°325569) ;
- Des précédentes sanctions infligées à l'agent (CE, 15 mai 2009, n°311151) ;
- Du caractère répétitif des fautes (CE, 26 mars 1996, n°119908) ;
- Des troubles causés dans le fonctionnement du service (CE, 26 mars 1996, n°119908) ;
- De la charge de travail de l'agent et du niveau d'encadrement dans le service (CAA Nantes, 21 février 2003, n°01NT00659) ;
- Des conséquences de la sanction (CE, 30 novembre 2011, n°337617).



Pour rappel, la décision de sanction ainsi que son degré relèvent uniquement de l'autorité territoriale. Les conseils apportés doivent être au conditionnel et/ou reposer sur de la jurisprudence.

Le rapport d'enquête peut révéler une absence de comportement fautif. L'enquête administrative aura rempli sa mission même si elle débouche sur un « non-lieu ». Cependant, l'administration n'étant pas liée par la décision de l'enquête, elle peut décider de ne pas suivre les conclusions du rapport d'enquête. Si tel était le cas, l'engagement d'une procédure disciplinaire représenterait un réel risque en matière de contentieux lorsque le juge va vérifier la matérialité des faits.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

L'autorité territoriale devant veiller à la sécurité de ses agents et à l'exemplarité de ses effectifs, sanctionner l'agent qui commet les violences s'avère indispensable. La collectivité doit engager les procédures disciplinaires indépendamment de la procédure pénale engagée ou non par la victime.

En identifiant le comportement fautif de l'agent, une sanction pourra être déterminée. Pour cela, l'autorité disciplinaire doit prendre en considération le caractère de la faute, le grade de l'agent, son historique disciplinaire, l'impact des faits reprochés sur la victime en termes de santé au travail et psychologique.

L'autorité territoriale doit constituer un dossier disciplinaire, comprenant notamment un rapport détaillant les faits reprochés à l'agent déféré, accompagné des preuves fondant les allégations.

L'enquête administrative s'avère à ce titre un atout non-négligeable afin de s'assurer de la chronologie exacte des faits, de recueillir les témoignages et de permettre une pré-qualification des faits et des manquements de l'agresseur. Il convient d'indiquer à la collectivité qu'en cas de saisine du conseil de discipline, l'entièreté du rapport de l'enquête n'est pas à transmettre mais seulement les parties démontrant le manquement de l'agent.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES POUR LES FONCTIONNAIRES TITULAIRES

Groupe 1	• Avertissement • Blâme • Exclusion temporaire des fonctions d'une durée maximale de 3 jours
Groupe 2	• Abaissement d'échelon • Exclusion temporaire des fonctions de 4 à 15 jours • Radiation du tableau d'avancement
Groupe 3	• Rétrogradation • Exclusion temporaire des fonctions de 16 jours à 2 ans
Groupe 4	• Mise à la retraite d'office • Révocation

Les sanctions relevant des groupes 2 à 4 sont prononcées après avis du conseil de discipline.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES POUR LES FONCTIONNAIRES STAGIAIRES

PREMIÈRE SANCTION	• Avertissement
DEUXIÈME SANCTION	• Blâme
TROISIÈME SANCTION	• Exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de 3 jours
QUATRIÈME SANCTION	• Exclusion de 4 à 15 jours
CINQUIÈME SANCTION	• Exclusion définitive du service

Les 4ème et 5ème sanctions disciplinaires sont prononcées après avis du conseil de discipline.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES POUR LES AGENTS CONTRACTUELS

PREMIÈRE SANCTION	• AVERTISSEMENT
DEUXIÈME SANCTION	• BLÂME
TROISIÈME SANCTION	• EXCLUSION TEMPORAIRE DE FONCTIONS D'UNE DURÉE MAXIMALE DE 3 JOURS
QUATRIÈME SANCTION	• CDD : EXCLUSION TEMPORAIRE DE QUATRE JOURS À SIX MOIS • CDI : EXCLUSION TEMPORAIRE DE QUATRE JOURS À UN AN
CINQUIÈME SANCTION	• LE LICENCIEMENT, SANS PRÉAVIS NI INDEMNITÉ DE LICENCIEMENT

Les 4ème et 5ème sanctions disciplinaires sont prononcées après avis du conseil de discipline.

QUELQUES EXEMPLES DE SANCTIONS - VIOLENCES

- **Blâme :** Propos agressifs d'un agent à l'égard d'autres agents et comportement inadapté et récurrent générateur de tensions dans l'équipe (CAA de LYON, 3ème chambre - formation à 3, 12/03/2019, 17LY01540) ;

- **Exclusion de 2 jours :** Absence injustifiée et propos diffamatoires, menaçants ou incorrects sur les supérieurs (CAA DE LYON, 3ème chambre - formation à 3, 16/11/2010, 09LY01424) ;

- **Rétrogradation :** Agression physique sur un agent qui refuse d'obtempérer à un ordre. Sanction aggravée en raison de la position hiérarchique de l'agresseur vis-à-vis de l'agressé (Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 5 février 1997, 129965) ;

- **Exclusion de 15 jours :** Comportement agressif et menaçant à l'encontre de plusieurs collègues (CAA de NANCY, 4ème chambre, 28/01/2020, 19NC00055) ;

- **Exclusion d'un an :** Insubordination, propos grossiers et déplacés, insultes racistes et homophobes (CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 28/01/2021, 19MA04750) ;

- **Exclusion de 2 ans :** Tentative d'agression par l'agent sur son supérieur hiérarchique accompagnée de refus d'obéissance et d'absence lors des contre-visites médicales (CAA de Marseille, 2ème chambre, du 24 juin 2003, 99MA00385) ;

- **Exclusion définitive du service :** manque de respect répété envers ses supérieurs et l'agression verbale et physique d'une collègue (CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 13/02/2024, 22BX00301)

- **Révocation :** Refus d'obéissance, diffamation, menaces et agressions physiques et manquement au devoir de réserve, de discrétion et de secret professionnel (CAA de DOUAI, 3ème chambre, 22/10/2020, 19DA00942) ; Actes de brutalité envers des collègues (CE, 27/04/1994, 98595), de maltraitance envers des usagers en situation de faiblesse (CE, 11/03/1992, 88306).

QUELQUES EXEMPLES DE SANCTIONS - DISCRIMINATION

- **Exclusion de neuf mois :** propos agressifs, imitations, moqueries, surnoms discriminatoires pour déstabiliser dégradant l'atmosphère de travail, du bien être et de la santé des collègues justifie l'exclusion temporaire de 9 mois (Tribunal administratif de Paris, 3ème Chambre, 23 décembre 2024, 2318007).

- **Exclusion de deux ans :** gestion discriminatoire du personnel de son service, de propos inappropriés et malencontreux constituant un manque de respect, de propos humiliants en présence de tiers, d'une attitude misogyne à l'égard des femmes de son service et de dénigrement de sa supérieure hiérarchique (CAA Versailles, 19 février 2015, n° 13VE03486) ;

- **Mise à la retraire d'office :** consignes données pour l'exercice des fonctions, empreintes de connotation sexuelle et qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité (CE, ass., 13 nov. 2013, n° 347704) ;

- **Révocation :** refus systématique de saluer verbalement ou de serrer la main de ses collègues féminines (CAA Marseille, 10 déc. 2020, n° 20MA03816) ; Propos racistes et sexistes à des collègues et à des usagers et menace l'autorité de l'établissement (TA Montreuil, 26/03/2024, n°2111742) ; Propos violemment racistes, misogynes, antisémites et discriminatoires sur un groupe Whatsapp justifiant une révocation (CE, 28/12/2023, 474289) ; Management autoritaires, discriminatoires, nocives et vexatoires à l'égard des agents de son service, en tenant des propos insultants, en n'hésitant pas à faire usage de la menace ou du chantage portant sur le renouvellement ou la rupture de contrats, en limitant les interactions sociales entre les agents du service, en refusant le dialogue avec certains agents, en ne respectant pas le rythme de travail des agents ou en planifiant leurs interventions en fonction de ses affinités, affectant le fonctionnement du service et provoqué un climat de crainte et d'anxiété au sein de ce service (CAA de DOUAI, 3ème chambre, 18/12/2024, 23DA01151) ;

QUELQUES EXEMPLES DE SANCTIONS - HARCÈLEMENT MORAL

- **Blâme :** Propos disgracieux et répétés envers des collègues et pression morale alors qu'aucun pouvoir hiérarchique (CAA de BORDEAUX, 3ème chambre - formation à 3, 22/02/2018, 16BX01017) ;

- **Exclusion temporaire d'un an :** Enquête d'un CDG avec 28 entretiens : faits récurrents avec menaces, punitions, propos blessants et atteintes à la santé de certains agents (CAA de NANTES, 6ème chambre, 15/12/2020, 19NT03268) ;

- **Mise à la retraite d'office :** Mails répétitifs diffamatoires, allusions insultantes voire obscènes sur supérieure hiérarchique, propos menaçants et agressifs devant autres agents et personnes extérieures (CAA de DOUAI, 3ème chambre, 18/02/2021, 19DA01953) ;

- **Révocation :** Faits de harcèlement vis-à-vis d'un autre agent. Non-respect d'une note de service interdisant la récupération de matériaux de toute nature sur le site de l'usine. Agent difficilement joignable pendant son astreinte (CAA de NANCY, 3ème chambre, 08/12/2020, 19NC00518).

QUELQUES EXEMPLES DE SANCTIONS - HARCÈLEMENT SEXUEL

- **Blâme :** un blâme, infligé à un fonctionnaire responsable de harcèlement sexuel, est une sanction insuffisante (Conseil d'État, 4ème chambre, 10/03/2023, 45660)
- **Exclusion de trois jours :** Comportement déplacé à connotation sexuelle à l'égard d'une collègue en lui offrant des sous-vêtements, des jouets à caractère sexuel et en se livrant à des "jeux" avec l'équipement professionnel de l'intéressée et son téléphone portable (TA Montpellier, 06/07/2023, n°2104491) ;
- **Exclusion de deux mois :** Nature tactile d'un directeur de centre de loisirs et des commentaires répétés sur physique des femmes, avec un rappel à l'ordre qui avait été fait sur entretien d'évaluation constituent un manquement d'une particulière gravité au devoir de correction (CAA de VERSAILLES, 5ème chambre, 07/04/2016, 14VE00280) ;
- **Exclusion d'un an :** agent qui a tenu de façon répété des propos obscènes et eu des gestes déplacés à connotation sexuelle l'égard d'une collègue, notamment en appuyant son sexe contre le fessier de cette dernière et ayant eu des propos obscènes et dégradants à l'égard de plusieurs autres collègues de sexe féminin (TA Montreuil, 12/05/2004368) ;
- **Exclusion de deux ans :** Remarques dégradantes à connotation sexuelle et des avances répétées avec refus et un attouchement sur 2 victimes avec 1 témoin (CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 07/10/2021, 19MA02425) ;
- **Mise à la retraite d'office :** Souillage de nourriture, propos racistes et sexistes, exhibitionniste, habitude de « taper sur les fesses », de baisser sa braguette et vulgarités et grossièretés envers femmes (CAA de PARIS, 2ème chambre, 17/03/2021, 18PA02982) ;
- **Révocation :** Caresse épaules dans ascenseur et masturbation devant agent, caresse de cheveux et frottement et main sur la cuisse sur 3 victimes (CAA de PARIS, 10ème chambre, 30/12/2016, 15PA02078) ; Chantage sexuel et abus de position d'un cadre avec un rapport sexuel avec subordonné en situation de vulnérabilité (CAA de MARSEILLE, 9ème chambre, 10/11/2020, 20MA01499) ; condamnation pénale de six mois avec sursis du supérieur hiérarchique pour harcèlement sexuel, propos et de comportements à connotation sexuelle ou sexiste imposés de façon répétée à deux collègues, en abusant de l'autorité que lui conférait sa fonction justifie la sanction de révocation (CAA de DOUAI, 3ème chambre, 16/04/2024, 23DA01087) ; Propos répétés à connotation sexuelle et des commentaires sur le physique ou la tenue vestimentaires de trois agentes, s'être montré de plus en plus insistant et entreprenant avec ces dernières, en les contactant notamment en dehors des heures de travail ou en se livrant régulièrement à des confidences sur sa vie intime et sexuelle, et adopter un comportement emportant des contacts physiques non consentis notamment lorsqu'il "lui donne une bise sur la jour, qu'il tente de dévier vers la bouche" (CAA de Douai, 21/11/2023, n°23DA00186).

- **<u>Licenciement</u>** : La circonstance qu'un agent avait tenu envers deux de ses collègues, de manière répétée, des propos à connotation sexuelle, insultants et dégradants, ce qui était de nature à caractériser, quelle qu'ait pu être l'attitude antérieure de l'employeur tenu à une obligation de sécurité en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, un comportement fautif constitutif d'une cause réelle et sérieuse fondant le licenciement décidé par l'employeur (Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 12 juin 2024, 23-14.292).

L'enquête administrative peut révéler des antécédents judiciaires incompatibles avec l'exercice de fonctions publiques (art. L321-1 du Code général de la fonction publique). Ainsi, une enquête administrative avait mis en lumière, pour un agent, l'existence d'un casier judiciaire comprenant des mentions portées au bulletin n° 2 révélant des manquements graves aux obligations statutaires et déontologiques justifiant une sanction d'exclusion définitive du service (CAA de NANTES, 6ème chambre, 19/09/2023, 22NT01763).

QUELQUES SANCTIONS DISPROPORTIONNÉES

- **<u>Sanction mais pas révocation :</u>** Responsable de service avec comportement autoritaire : contrôle excessif, usage excessif des mails avec relances systématiques à intervalles très réduits, demande hiérarchique de changer de méthode mais : évaluations professionnelles bonnes, absence de preuve du lien entre dégradation de la santé des agents et comportements de l'intéressé (CAA de VERSAILLES, 5ème chambre, 21/01/2021, 19VE01849-20VE00140).

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne peut légalement prendre une sanction disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire qui a relaté, de bonne foi, des faits de harcèlement sexuel qu'il estime avoir subis, notamment auprès de l'autorité hiérarchique dont il relève, même si les agissements ainsi relatés ne peuvent être regardés comme constitutifs de faits de harcèlement sexuel ou assimilés (CAA de PARIS, 7ème chambre, 05/12/2024, 23PA00139).

FOCUS - LA DÉNONCIATION CALOMNIEUSE

LE CADRE JURIDIQUE

- **Code pénale, notamment son article 226-10**

Article 226-10 : *"La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.*
La fausseté du fait dénoncé résulte nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquittement, de relaxe ou de non-lieu, déclarant que le fait n'a pas été commis ou que celui-ci n'est pas imputable à la personne dénoncée.
En tout autre cas, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie la pertinence des accusations portées par celui-ci."

- **Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, notamment son article 29**

Article 29 : *"Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés.*
Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure."

Le dispositif de signalement vise à faire cesser les faits rapportés par les auteurs des saisines. Dès lors, la transmission du formulaire à la cellule de signalement peut entraîner des conséquences pour la ou les personnes citées dans la saisine (auteur(s) présumé(s), témoin(s) présumé(s), victime(s) présumé(es).

Une personne se rend coupable de dénonciation calomnieuse lorsqu'elle dénonce aux autorités un fait qu'elle sait inexact dans le but d'entraîner des poursuites pour la personne qu'elle met en cause.

Il relève donc de l'entière responsabilité de la personne ayant fait la saisine d'être de bonne foi en rapportant des faits matériellement établis. Dans le cas contraire, si les faits décrits dans la saisine pourraient relever d'un caractère infondé et abusif, cela pourrait entraîner sa responsabilité en le rendant coupable de dénonciation calomnieuse ou de diffamation. Cela peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire (CAA de PARIS, 5ème chambre, 24/05/2024, 22PA04165).

FOCUS – L'ARTICLE 40 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

LE CADRE JURIDIQUE

- **Code général de la fonction publique, notamment son article L121-11**

Article L121-11 : *"Les agents publics se conforment aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale pour tout crime ou délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions".*

- **Code de procédure pénale, notamment son article 40**

Article 40 : *"Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.*
Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs."

L'obligation de signalement s'impose à l'agent public pour les faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions, sans être tenu d'avoir acquis la certitude que les faits sont exacts ni d'être certain de leur qualification pénale, et qui puissent être qualifiés de crime (toute infraction punie d'une peine de réclusion criminelle supérieure à 10 ans) ou de délit (peine d'amende supérieure à 3750 euros au moins et/ou d'emprisonnement inférieure ou égale à 10 ans).

Malgré le rôle de tiers de confiance entretenu entre le Centre de Gestion avec les collectivités marnaises, la gestion du dispositif de signalement peut amener le Centre de Gestion à avoir connaissance de faits devant faire l'objet de la procédure dudit article de Code de procédure pénale.

Le risque contentieux du dispositif de signalement n'est pas négligeable. Les membres de la cellule de signalement pourraient se retrouver convoqués par les forces de l'ordre pour justifier de la non-application de l'article 40 dudit Code. De plus, en cas de non-respect de l'obligation de signalement prévue par l'article 40 alinéa 2, des sanctions disciplinaires peuvent être envisagées (CAA de Paris, 4ème Chambre - formation B, du 30 juin 2004, 01PA00841), non subordonnées à la mise en œuvre d'une action pénale dirigée contre l'agent ayant commis une faute.

Par conséquent, il est conseillé de ne pas appliquer ledit article directement à la réception de la saisine car les éléments de preuves matérielles ne sont pas suffisants.

En cas d'application de l'article 40 du Code de procédure pénale, il convient de joindre toutes les pièces permettant de matérialiser les faits (rapport d'enquête, saisine, ...).

Le dispositif de signalement est fondé sur la confiance de l'agent et de la collectivité avec le Centre de gestion. Cependant, le Centre de gestion pourra appliquer l'article 40 en cas grave et/ou après l'enquête administrative lorsque cela a été indiqué dans les conclusions du rapport et/ou en l'absence de mesures prises par la collectivité.

FOCUS - LA PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

LE CADRE JURIDIQUE

- **Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données**

Article 1er : *"La protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel est un droit fondamental. L'article 8, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte») et l'article 16, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposent que toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant."*

L'ensemble des articles peuvent également être consulté afin de connaître la réglementation en termes de RGPD ; notamment les articles 12, 15, 25, 28, 30, 32 et 33.

Conformément au Règlement européen sur la Protection des Données (RGPD) du 27 avril 2016, les agents peuvent exercer leurs droits (accès, information, opposition, rectification, effacement, limitation, portabilité) en contactant :

RÉFÉRENT INTERNE	DÉLÉGUÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES
CDG 51 rgpd@cdg51.fr 11 rue du Général Edmond Buat 51000 CHALONS EN CHAMPAGNE	CDG 10 dpo@cdg10.fr Parc du Grand Troyes 2, Rond-point Winston Churchill, 10300 SAINTE-SAVINE

Ces derniers peuvent, s'ils estiment que leurs droits ne sont pas respectés, adresser une réclamation auprès de la CNIL, sur www.cnil.fr, par téléphone au 01.53.73.22.22, par voie postale à l'adresse suivante : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 3 place de Fontenoy – TSA 80715 – 75334 PARIS Cedex 07

Le RGPD impose, par son article 37, à toutes les structures publiques de désigner un délégué. En pilotant les démarches de mise en conformité, il consolide les relations de confiance avec les administrés et limite les risques juridiques et d'image liés à une mauvaise utilisation des fichiers.

ANNEXES

Fiches pratiques - Enquête administrative

- La déontologie dans la Fonction Publique Territoriale
- La prévention : rôle et missions de l'élu employeur
- La prévention des Risques Psychosociaux
- Le régime disciplinaire

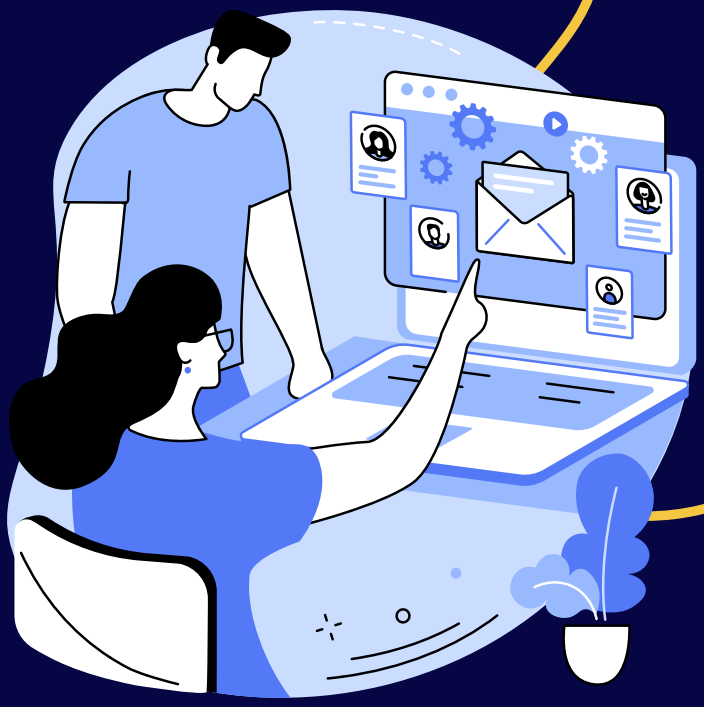
Modèles d'actes - Enquête administrative

- Modèle de convocation des agents aux entretiens
- Lettre de saisine du procureur de la République

LES DOCUMENTS UTILES DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

FICHES PRATIQUES

LES ACTES

La cellule de signalement du Centre de Gestion de la F.P.T. de la Marne reste à votre entière disposition.

signalement@cdg51.fr