



# Vade mecum Enquête administrative

Pôle Accompagnement  
statutaire et expertise  
juridique

Novembre 2022

## SOMMAIRE

I.	L'absence de caractère obligatoire de l'enquête administrative.....	5
II.	Les situations pouvant justifier l'engagement d'une enquête administrative.....	5
III.	Les principes dégagés par le juge administratif devant guider la réalisation de l'enquête administrative.....	6
A.	Impartialité et loyauté de l'enquête.....	6
B.	Absence de principe du contradictoire .....	7
C.	Secret et discrétion.....	7
D.	L'absence des droits de la défense.....	8
IV.	L'enquête administrative.....	9
A.	Le choix de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête) .....	9
B.	La détermination des personnes pouvant être auditionnées .....	9
C.	Le déroulement de l'enquête .....	10
1.	Préparations préalables.....	10
2.	Le recueil des témoignages .....	11
a.	Le lieu des auditions .....	11
b.	L'audition .....	11
3.	Le recueil de documents .....	12
D.	La formalisation de l'enquête administrative : le rapport .....	13
V.	Les suites de l'enquête administrative.....	14
A.	L'abandon de la procédure.....	14
B.	Les suites disciplinaires.....	15
C.	L'article 40 du Code de procédure pénale : l'obligation de signaler un crime ou un délit .....	15
D.	L'octroi de la protection statutaire : la protection fonctionnelle.....	16
E.	Les autres mesures .....	17
1.	Les mesures organisationnelles.....	17
2.	Les mesures financières.....	18
VI.	Le caractère communicable du rapport de synthèse de l'enquête administrative ainsi que les procès-verbaux d'audition .....	18

## Propos préliminaires

L'enquête administrative est une phase exploratoire qui permet à l'autorité territoriale, face à des allégations et des accusations portées à sa connaissance, de vérifier la matérialité des faits rapportés, de les circonscrire objectivement au regard d'éventuels manquements aux obligations et à la déontologie des agents publics et, le cas échéant, de rechercher des causes exonératoires de tout ou partie de la responsabilité de la ou des personnes concernées.

L'enquête administrative va ainsi permettre de collecter toutes les informations nécessaires permettant de déterminer et de justifier les actions à mettre en œuvre par l'autorité territoriale, que cela soit par exemple sur un plan administratif (octroi d'une protection fonctionnelle, prononcé d'une sanction disciplinaire, etc.) ou encore organisationnel.

### **IMPORTANT : l'enquête administrative n'est pas une enquête judiciaire**

Si les caractéristiques de l'enquête administrative peuvent s'apparenter à celles de l'enquête judiciaire (notamment l'exigence d'impartialité ou encore de neutralité, cf. infra), leur cadre juridique et leurs finalités respectifs sont totalement distincts :

- l'enquête judiciaire est précisément normée : elle s'inscrit dans le respect d'un formalisme strictement encadré par les dispositions notamment du Code de procédure pénale, alors que le régime juridique de l'enquête administrative est peu formalisé : elle n'est encadrée par aucun texte législatif ou réglementaire, et seule la jurisprudence administrative a précisé certaines règles, sans poser toutefois de méthodologie particulière ;
- les droits dont dispose la personne mise en cause dans le cadre d'une enquête judiciaire (droits de la défense) sont une contrepartie aux pouvoirs de contrainte dont disposent les enquêteurs ainsi qu'à leurs moyens d'investigations plus intrusifs (écoutes, perquisitions, etc.), alors que durant la phase de l'enquête administrative, les personnes mises en cause ne bénéficient pas des droits de la défense, et les droits des personnes qui dirigent l'enquête sont réduits (recueil de témoignages principalement) ;
- l'enquête judiciaire a pour finalité de rechercher une infraction pénale, alors que l'enquête administrative a pour objet de rechercher un manquement à une obligation professionnelle statutaire et/ou déontologique qui, le cas échéant, peut également relever d'une qualification pénale. Pour autant, la qualification pénale des faits ne relève pas de la compétence de l'autorité territoriale qui doit, si nécessaire, saisir le procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du Code de procédure pénale (cf. infra).

Selon les circonstances, l'enquête administrative peut être conduite :

- concomitamment à la prise d'une mesure de suspension ou encore de protection fonctionnelle, la gravité des faits allégués justifiant, à titre préventif, le prononcé de telles mesures ;
- en amont des mesures précitées, les résultats de l'enquête administrative permettant alors de pouvoir justifier, dans un second temps, ces mesures.

Par ailleurs, selon les faits, le contexte dans la collectivité territoriale ou l'établissement public, l'autorité territoriale peut décider que l'enquête administrative soit :

- réalisée en interne, c'est-à-dire confiée à des agents et/ou élus de la collectivité ;
- externalisée, c'est-à-dire confiée à un tiers, comme un cabinet d'avocat par exemple.

La durée de l'enquête n'est également pas encadrée, et va dépendre des faits de l'espèce, de leurs complexités, etc. Cependant, une enquête trop rapide risque fort d'être considérée comme « bâclée » et, à l'inverse, une enquête trop longue pourra perdre tout intérêt dès lors que la décision devant éventuellement intervenir à son terme se fera trop attendre.

Même si l'enquête administrative n'est pas encadrée par les textes, elle doit être réalisée avec rigueur, afin de garantir la valeur probante et la crédibilité de ses résultats.

En ce sens, **le bon déroulement de l'enquête administrative conditionne la légalité des mesures prises sur son fondement** : une sanction disciplinaire peut être annulée si le déroulement de cette phase préalable « porte par avance une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes qui font l'objet d'une procédure de sanction » (CE, 12 novembre 2020, Conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne, n° 428931).

À titre d'exemple, est entachée d'illégalité une sanction prise sur des faits qui ne sont matériellement pas établis : en effet, il ressort des pièces du dossier, issues de l'enquête administrative, que pour fonder la sanction, l'employeur « s'est exclusivement fondé sur des témoignages [...] rapportant des propos qui auraient alors été tenus, ces témoignages ayant été anonymisés et ne permettant ainsi pas d'identifier leurs auteurs, ainsi que sur une synthèse, également anonymisée et dont l'auteur reste ainsi inconnu, rapportant des propos qui auraient été tenus à l'occasion d'une enquête téléphonique avec des agents dont l'identité n'est pas plus précisée et qui ont refusé de confirmer leurs propos par écrit » (CAA Paris, 16 février 2022, Mme B.C., n° 21PA01183).

Points de vigilance :

l'autorité territoriale doit donc être attentive au respect des principes directeurs de l'enquête administrative, sous peine d'annulation contentieuse de la décision prise à partir des éléments dégagés par ladite enquête.

En définitive, si l'enquête administrative ne résulte d'aucune prescription textuelle spécifique et n'est enserrée dans aucun formalisme préétabli, et que ses modalités sont laissées à l'appréciation de l'autorité hiérarchique, cette liberté n'est qu'apparente car l'enquête administrative ne doit pas attenter à certains principes dégagés par le juge administratif.

Le présent document a pour objet, en l'absence de corpus juridique, de sécuriser le déroulement des enquêtes administratives, en rappelant les grands principes directeurs qu'il convient de suivre.

## I. L'absence de caractère obligatoire de l'enquête administrative

---

Il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire à diligenter une enquête administrative (CAA de Paris, 18 mars 2022, M. B. A., n° 21PA01779 ; CE, 23 novembre 2016, M. A., n° 397324).

En effet, le déclenchement d'une enquête administrative relève de l'**appréciation discrétionnaire de l'autorité territoriale**, qui seule a l'initiative de l'engagement d'une telle enquête, lorsqu'elle l'estime utile ou opportun.

Il s'agit donc d'une appréciation au cas par cas.

Par voie de conséquence, un agent ne peut pas reprocher à l'autorité territoriale de ne pas avoir procédé à une telle enquête (CE, 15 mars 2004, M. Jean-Yves X., n° 255392).

À souligner : l'enquête administrative peut parfois « s'imposer » à l'administration, au risque sinon de fragiliser la procédure.

Par exemple, en matière disciplinaire, une faute ne saurait être présumée et la charge de la preuve incombe à l'administration, le juge administratif vérifiant l'exactitude matérielle des faits reprochés (CE, 26 juillet 1985, Ministre de l'intérieur, n° 64024).

Mais encore, en matière de harcèlement moral, le juge administratif considère que la personne victime d'un harcèlement moral doit seulement démontrer l'existence d'un faisceau d'indices concordants : ainsi, un renversement de la charge de la preuve est opéré et c'est à l'administration qu'il revient de prouver, notamment dans le cadre d'une enquête administrative, qu'elle n'a pas été à l'origine de harcèlement moral (CE, 11 juillet 2011, Mme A., n° 321225).

Enfin, la décision de procéder à une enquête administrative est une mesure d'ordre intérieur, et ne revêt pas le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CAA de Paris, 11 mars 2022, Mme C. A. B., n° 21PA04591).

## II. Les situations pouvant justifier l'engagement d'une enquête administrative

---

L'enquête administrative constitue une des modalités du contrôle hiérarchique qui permet de répondre principalement à une double exigence :

- s'assurer de la bonne organisation et du bon fonctionnement du service public et, in fine, de garantir sa continuité ;
- veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents.

Les hypothèses justifiant l'engagement d'une enquête administrative sont multiples : utilisée traditionnellement en matière disciplinaire, pour établir l'existence des fautes commises par un agent, l'enquête administrative peut également avoir d'autres visées.

**En matière de harcèlement moral, sexuel, agissements sexistes** : l'enquête administrative permet de s'assurer que l'on dispose des preuves nécessaires démontrant la réalité ou non des agissements fautifs reprochés.

Dans ce cadre, par exemple, l'enquête va permettre de vérifier si les conditions d'octroi d'une **protection fonctionnelle** sont ou non réunies. Ainsi, un refus d'octroi de la protection fonctionnelle a été considéré comme légal car l'enquête administrative a régulièrement conclu à l'absence de tout harcèlement moral au nom duquel l'agent sollicitait la protection (CAA de Nancy, 10 novembre 2010, M. Loïc, n° 09NC01425).

**En matière d'accident** : l'enquête administrative peut également, par exemple, permettre de refuser l'imputabilité d'un accident au service. Ainsi, dans une espèce, l'enquête a pu permettre d'établir que l'agent n'utilisait pas, au moment des faits, le matériel adapté spécialement mis à sa disposition (CAA de Nancy, 20 mars 2014, M. C., n° 13NC01134) ou encore, dans une autre affaire, elle a pu permettre d'établir que l'agent ne se trouvait pas sur son lieu de travail alors qu'il prétendait y être (CAA de Paris, 20 août 1998, M. X., n° 96PA01896).

Elle peut ainsi plus généralement permettre à l'autorité territoriale de faire le point sur des dysfonctionnements liés à une mauvaise organisation du service, sur des conflits internes, dissensions entre membres d'un service, sur l'existence d'une insuffisance professionnelle, etc.

Une enquête administrative peut ainsi être réalisée à chaque fois qu'elle apparaît justifiée par un contexte spécifique : elle n'est pas enfermée dans un domaine particulier.

### III. Les principes dégagés par le juge administratif devant guider la réalisation de l'enquête administrative

RAPPEL : le respect des principes dégagés par la jurisprudence est obligatoire, sous peine, le cas échéant, de nullité des procédures ultérieures engagées.

#### A. Impartialité et loyauté de l'enquête

L'impartialité fonde la confiance nécessaire au bon déroulement de l'enquête administrative.

**En effet, l'impartialité est une exigence posée par le juge afin de prémunir les parties contre tout risque de parti pris lors du déroulement de l'enquête administrative** (CE, 26 avril 2018, M. C. A., n° 409204 ; CE, 5 novembre 2020, M. B. A., n° 433377 ; CE, 12 avril 2021, M. A. B., n° 435774).

L'impartialité renvoie **notamment au caractère indépendant et neutre** des personnes en charge de l'enquête administrative (cf. infra).

L'impartialité peut être **subjective ou objective**, et le juge administratif, lorsqu'il est saisi, peut être amené à contrôler ce double aspect.

Il s'agit de la transposition de l'adage « justice must not only be done ; it must also be seen to be done », c'est-à-dire qu'il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut qu'elle soit effectivement perçue comme ayant été rendue.

Il en va de même avec l'enquête administrative : il ne suffit pas qu'elle ait été réalisée, il faut qu'elle soit perçue comme ayant été pleinement et efficacement réalisée.

Ainsi, **la conception objective de l'impartialité renvoie aux garanties que présente l'enquêteur (ou la mission d'enquête) et qui sont susceptibles d'exclure tout doute légitime sur son entière neutralité.**

Dans cette conception, c'est le déroulement même de l'enquête qui peut créer un doute dans l'esprit des parties.

Ainsi par exemple, il s'agit de veiller à faire une enquête « équilibrée », à charge ou à décharge.

**L'impartialité subjective renvoie à la conviction personnelle de l'enquêteur** (ou de la mission d'enquête) et prend en compte par exemple les liens interpersonnels des enquêteurs avec l'une des parties, ou encore une déclaration publique employant des expressions, des termes qui sous-tendent une appréciation négative de l'une des parties, de l'animosité, etc.

Ainsi par exemple, ne méconnaît pas le principe d'impartialité la circonstance que l'enquête administrative a été menée par la direction, également à l'origine de la sanction prononcée à l'encontre de l'agent, en raison de l'absence manifeste d'animosité personnelle à l'égard de l'agent (CAA de Lyon, 26 janvier 2022, M. B. A., n° 20LY00873).

En ce sens également :

- CAA de Paris, 8 décembre 2016, M. C. B., n° 15PA02276 : absence d’animosité particulière de l’enquêteur alors même que l’agent – sujet de l’enquête- avait déposé une plainte contre ledit enquêteur.
- CAA de Douai, 17 mars 2022, Mme A. C., n° 21DA00804 : absence d’attitude déloyale dans le cadre du déroulement de la procédure.

Points de vigilance : le choix de l’enquêteur (ou la composition de la mission d’enquête) doit être réfléchi à l’aune de ce critère d’impartialité.

Une mission d’enquête collégiale apparaît comme apportant une garantie plus importante d’indépendance et d’impartialité car non seulement elle réduit les risques de subjectivité des enquêteurs, mais plus encore elle limite les possibilités de pression sur ces derniers.

## **B. Absence de principe du contradictoire**

**Aucun texte n’exige qu’une enquête administrative soit menée de manière contradictoire.**

Comme le précise le juge administratif :

- **l’enquêteur n’a aucune obligation d’entendre l’agent faisant l’objet de l’enquête** (CAA de Versailles, 20 décembre 2016, M. X., n° 15VE00395) : dans les faits, il est vivement recommandé de l’entendre, afin de lui permettre d’apporter sa version des faits ;
- **l’enquêteur n’a pas l’obligation d’organiser une confrontation** entre les agents concernés et les témoins (CAA de Nancy, 20 décembre 2016, M. A. B., n° 15NC02371) ;
- **l’agent concerné ne peut pas exiger d’assister aux auditions des autres agents** (CAA Marseille, 14 février 2012, M. A., n° 09MA03872) ;
- **l’agent concerné ne peut pas exiger qu’un débat contradictoire soit organisé** (CAA de Paris, 17 juin 1997, M. Z., n° 39PA02618).

Points de vigilance : il est néanmoins recommandé de mener l’enquête à « charge et à décharge », afin de permettre d’obtenir une vision globale et objective de la situation, sans orientation particulière à l’encontre de l’agent concerné.

Ainsi, dans le cadre de l’enquête, il conviendrait d’entendre les témoins éventuellement demandés par l’agent, sous peine d’entacher l’enquête d’impartialité.

## **C. Secret et discrétion**

A titre liminaire, il est rappelé que les agents publics, conformément aux articles L. 121-6 et L. 121-7 du Code général de la fonction publique, **sont soumis aux obligations de secret professionnel et de discrétion professionnelle.**

Par ailleurs, **le déroulement de l’enquête doit respecter les règles de la confidentialité**, tant pour la vie du service et/ou de la collectivité territoriale/établissement public, que des personnes concernées par l’enquête.

En effet d’une part, l’enquête administrative intervient dans un contexte qui est celui d’une communauté de travail, et le service dans lequel s’est produit un dysfonctionnement causé par un ou des agents va continuer à fonctionner pendant et après le déroulement de l’enquête administrative. Dès lors, cette dernière ne doit pas avoir pour conséquence de perturber davantage le service.

**L’exigence de discrétion et de confidentialité va aider à ne pas envenimer la situation.**

D'autre part, **l'enquête administrative implique une multiplicité de personnes** : la personne mise en cause, la présumée victime, des témoins, etc.

Dès lors, le déroulement de l'enquête administrative **ne doit pas porter atteinte à la vie privée des personnes, à la dignité de l'ensemble des personnes parties ou impliquées** dans l'enquête administrative.

Enfin, la garantie de secret peut participer à la libération de la parole, **car elle fonde la confiance nécessaire pour parler**.

#### **D. L'absence des droits de la défense**

---

En vertu d'une jurisprudence administrative constante, **les principes généraux des droits de la défense ne trouvent pas application lors de la phase d'enquête** qui précède l'engagement éventuel des poursuites sur le plan disciplinaire.

En effet, aux termes des dispositions conjuguées de l'article L. 532-4 du Code général de la fonction publique et de l'article 4 du décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel ainsi que de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix, et il appartient à l'administration de l'en informer.

Ce sont donc les poursuites, notamment disciplinaires, postérieures à l'enquête qui conditionnent l'ouverture des droits à la défense.

En ce sens, le juge administratif rappelle régulièrement :

- **que la possibilité d'effectuer une enquête administrative (en l'espèce légalement prévue) ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition** et dès lors il n'y a pas méconnaissance du principe constitutionnel des droits de la défense (CE, 16 février 2018, Confédération Générale du Travail et la Fédération CGT des Cheminots, n° 412161) ;
- que la possibilité de mener une enquête administrative sur la manière de servir ne constitue ni une sanction, ni une mesure prise en considération de la personne : **dès lors, on ne peut utilement se prévaloir, lors d'une telle enquête, d'un droit à la communication de son dossier ou d'un droit à l'assistance d'un avocat ou de l'un de ses pairs** (CE, 21 août 2019, M. D. C.-A, n° 415334).

Points de vigilance : selon les faits, selon le contexte propre à la collectivité territoriale ou l'établissement public, il peut être opportun de permettre à l'agent mis en cause d'être accompagné par la personne de son choix. Cela relève de l'appréciation de l'autorité territoriale.

**IMPORTANT** : si la phase de l'enquête administrative n'a pas à être contradictoire, **l'administration est en revanche tenue de respecter les droits de la défense lorsqu'elle prononce, à la suite à cette enquête et sur le fondement de cette dernière, une sanction disciplinaire ou toute mesure prise en considération de la personne** (CE, 8 décembre 2017, La Poste, n° 402103 – cf. infra).

## IV. L'enquête administrative

---

Rappel : il appartient à l'autorité territoriale de décider de l'opportunité d'engager une enquête administrative, de déterminer qui va la conduire, dans quelles conditions et selon quelles modalités.

**L'enquête administrative doit s'en tenir strictement à la saisine, et ne pas déborder le champ de sa mission**, sauf lorsque l'enquête permet de mettre à jour une situation qui n'était pas connue et qui soulève aussi des difficultés.

Dans le cadre d'une enquête administrative, « 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, 5 juillet 2005, Mme Suzanne X., n° 04DA00555).

A souligner : les éléments qui suivent sont à adapter au contexte de la collectivité ainsi qu'à ses moyens : **il s'agit avant tout d'attirer l'attention sur certains écueils à éviter**. Il n'existe pas une méthodologie unique.

### A. Le choix de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête)

---

La liberté de l'autorité territoriale dans le choix de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête) est quasiment totale et elle est **uniquement conditionnée par l'interdiction de la confier à une personne ayant une « animosité personnelle » à l'encontre de l'agent visé** (cf. supra jurisprudences précitées).

**L'enquêteur (ou la mission d'enquête) doit ainsi présenter des gages d'impartialité** : la personne choisie pour mener l'enquête doit être étrangère aux faits en cause, directement ou indirectement (par exemple, pour un élu, ne pas avoir une délégation en lien avec le service au sein duquel se sont passés les faits ; pour un agent, ne pas travailler au sein dudit service).

Afin de garantir **une pluralité des points de vue**, et de limiter les éventuelles critiques portant sur les circonstances dans lesquelles l'enquête s'est déroulée, et notamment les témoignages recueillis, l'enquête peut être confiée à :

- un (ou plusieurs) représentant(s) de la collectivité ;
- et un (ou plusieurs) représentant(s) du personnel (ou agent(s) s'il n'y a aucun représentant du personnel).

**Selon les faits de l'espèce**, l'enquêteur (ou la composition de la mission d'enquête) **peut être choisie en raison de son domaine de compétence**, de sa spécialité, etc.

Il peut s'agir du DRH, d'un conseiller de prévention, d'un élu en raison d'une profession qu'il exerce à titre privé, etc.

### B. La détermination des personnes pouvant être auditionnées

---

Il n'existe **pas de liste type des personnes à entendre**.

Il s'agit de réunir, selon chaque situation, un ensemble **de témoignages crédibles et exploitables, à charge et à décharge**.

Il convient d'entendre, en règle générale, dans des affaires qui mettent en cause directement un agent, les personnes travaillant dans la structure, collègues de travail, subordonnés et supérieurs hiérarchiques mais aussi, dans la mesure du possible, des personnes extérieures qui sont en relation avec la personne en cause.

**C'est à l'enquêteur (ou à la mission d'enquête), d'arrêter la liste des personnes entendues.**

Si elle peut se faire aider par l'autorité territoriale pour prendre connaissance de l'environnement et obtenir la liste des personnes susceptibles d'être concernées, le choix des personnes auditionnées relève de sa seule compétence. L'enquêteur (ou la mission d'enquête) peut également arrêter la liste des personnes à convoquer en s'appuyant, par exemple, sur l'organigramme du service, ou de la collectivité territoriale/établissement public.

L'enquêteur (ou la mission d'enquête) doit tout particulièrement veiller à ne pas se faire « imposer » une liste des témoins : **le choix des témoins doit être le plus objectif possible.**

La liste peut évoluer, et être complétée ou modifiée au fur et à mesure de l'évolution de l'enquête, et des besoins de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête).

A souligner : les représentants du personnel et le médecin du travail peuvent être auditionnés dans le cadre de l'enquête : en effet, l'audition de représentants du personnel, s'ils ne réalisent pas l'enquête, peut s'envisager dans la mesure où ils sont en capacité d'apporter leur connaissance de l'environnement de travail ou de la situation des agents. Ils sont en outre susceptibles d'apporter un éclairage sur d'éventuels faits antérieurs impliquant la personne mise en cause. De même, le médecin du travail peut être auditionné dans le but d'apporter des éléments contextuels.

**IMPORTANT :**

- **il ne peut être imposé à l'agent mis en cause de témoigner**, de se présenter à un entretien : néanmoins, ce refus de collaborer ne doit pas empêcher la poursuite de l'enquête et, pour les personnes en charge de l'enquête, d'en tirer les conséquences qui s'imposent ;
- **il ne peut également être imposé à un tiers de témoigner** (qui aurait peur de représailles par exemple) ; le contraindre fausserait la portée du témoignage. Il convient de faire acte de pédagogie et de rassurer la personne sur la confidentialité de la procédure, et la portée de ses propos qui, sauf faux témoignages, ne peuvent engager sa responsabilité.

Par exemple, un agent ne peut être sanctionné pour avoir dénoncé un harcèlement moral (CAA de Marseille, 11 mai 2021, Mme. A. B., n° 19MA03329 ; CAA de Lyon, 25 juin 2019, Mme E. B., n° 17LY02345).

Points de vigilance : il convient d'informer les témoins que s'ils font l'objet de la moindre pression ou mesure de représailles, ils pourront à tout moment contacter l'enquêteur (ou la mission d'enquête), de telles attitudes étant disciplinairement voire pénalement répréhensibles.

## **C. Le déroulement de l'enquête**

---

### **1. Préparations préalables**

---

Même si la situation s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la saisine, **il y a lieu a minima de rassembler les informations d'ordre général** (organigramme, dispositifs internes, etc.). Par ailleurs, lorsque des personnes sont mises en cause, **la consultation du dossier des intéressés peut constituer un préalable indispensable**. Ainsi pourront être récupérés, dans le respect des règles relatives au secret, notamment les comptes rendus d'entretien professionnel ou encore tout courrier et échange de courriels figurant dans le dossier de l'agent.

De façon plus générale, le lancement de la phase d'enquête peut se matérialiser par l'organisation d'une réunion préparatoire réunissant les personnes chargées de sa réalisation ayant pour but de préciser les modalités pratiques de l'enquête (calendrier, liste des personnes à auditionner, rappel des règles déontologiques présidant l'enquête, etc.).

## 2. Le recueil des témoignages

---

L'enjeu principal d'une enquête **administrative est de produire un rapport susceptible de résister à la contestation** : le recueil des témoignages apparaît comme une étape essentielle, dont dépendra la crédibilité de l'ensemble du rapport.

Pour ce faire, il est nécessaire de convoquer les personnes à auditionner : même si une convocation orale est possible, il convient néanmoins de privilégier l'écrit (courrier ou courriel), au moins 3 jours ouvrés (par exemple) avant la date de l'audition.

A souligner : un agent en arrêt maladie, sous réserve de son état de santé, peut être convoqué. Néanmoins, il convient plutôt d'attendre le retour physique de l'agent dans la collectivité territoriale/établissement public, ou alors de privilégier une forme dématérialisée (visioconférence par exemple) si la confidentialité peut être assurée.

### a. Le lieu des auditions

**Le choix du lieu d'audition n'est pas neutre et doit garantir la confidentialité des échanges.**

Il est généralement procédé aux auditions sur place, ce qui facilite le cas échéant le recueil de pièces et de témoignages spontanés écrits ou oraux, et offre plus de souplesse pour les auditions.

Dans l'hypothèse où une personne fait l'objet d'une mesure administrative de suspension, qui a pour effet de l'éloigner ponctuellement du lieu d'exercice de ses fonctions, **il conviendrait de ne pas la faire revenir dans la collectivité territoriale ou établissement public pour l'entretien, ou alors dans un lieu neutre, à l'abri du regard des tiers.** Une entrevue téléphonique ou par visioconférence pourrait être envisagée, même si elles ne sont pas à privilégier car l'enquêteur (ou la mission d'enquête) ne peut percevoir les indices non-verbaux de la communication : **il conviendra alors d'être particulièrement vigilant sur les conditions et les garanties de confidentialité d'une telle entrevue.**

### b. L'audition

Les personnes auditionnées doivent être averties, en début d'entretien, du cadre dans lequel se déroule l'enquête, de ce qui est attendu d'elles, de leurs droits et obligations, des règles déontologiques applicables, tant pour elles que pour l'enquêteur (ou la mission d'enquête).

Il convient également d'indiquer **que leurs propos sont protégés par les règles de confidentialité et de secret**, mais, comme précisé au préalable, qu'en cas de suites disciplinaires ou juridictionnelles, que ce soit devant le juge administratif ou pénal, leur témoignage pourra être communiqué à la personne mise en cause.

Il convient enfin d'attirer l'attention **des personnes auditionnées sur les risques encourus en cas de propos volontairement erronés, de faux témoignages.**

A souligner : les personnes auditionnées peuvent demander à être assistées par un tiers (représentant du personnel par exemple) : néanmoins, **il est rappelé qu'il ne s'agit pas d'un droit, et que cela relève de la libre appréciation de l'autorité territoriale et/ou de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête), qui peut donc refuser si elle considère que ce n'est pas opportun ou justifié.**

Par ailleurs, le comportement de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête) doit être courtois, dépourvu de toute animosité et d'a priori mais, inversement, les auditions doivent être menées sans complaisance, voire connivence, et avec rigueur.

L'audition a pour objet de recueillir la parole du témoin, dans les limites de l'objet de la mission : il peut ainsi être recadré (poliment) si son propos est hors-sujet et ne doit pas subir de pressions.

Sur un plan formel, il n'est pas nécessaire de faire prêter serment aux agents auditionnés.

**Il peut être recommandé que les enquêteurs soient toujours au moins deux** : en effet, la collégialité est une garantie essentielle d'objectivité et d'impartialité, pour la personne entendue mais aussi pour la mission elle-même (il sera alors beaucoup plus difficile pour la personne entendue de contester les conditions ou le contenu de l'audition).

Si la mission d'enquête comporte plus de deux membres, il n'est pas nécessaire, voire pertinent, de procéder à toutes les auditions avec les membres de la mission au complet : **cela pourrait par exemple créer une ambiance intimidante pour la personne (l'effet « tribunal ») et limiter voire empêcher sa parole.**

A souligner : dans les faits, il est possible pour les enquêteurs de se distribuer les rôles afin que l'un par exemple soit plus spécialement chargé de la conduite de l'audition et l'autre de la prise de notes nécessaire à l'établissement du procès-verbal.

En effet, il est recommandé de rédiger un procès-verbal de l'audition, même si cela n'est pas obligatoire, et qui devra être signé (CE, 14 mai 1986, n° 71856) : une telle signature peut par ailleurs permettre d'éviter que la teneur du document soit contestée tant par l'auteur, qui pourrait éventuellement être tenté par la suite de revenir sur ses déclarations que par l'agent concerné.

Le procès-verbal n'est pas soumis à des conditions de formes particulières : il doit néanmoins être détaillé et daté. Il convient de privilégier dans la rédaction du compte rendu le style direct et se limiter à rapporter strictement les propos tenus (Par exemple : à la question « ... », M/Mme X a répondu « ... » ; cf. aussi infra sur la rédaction du rapport).

Points de vigilance : il peut être recommandé que les agents soient entendus sur la base d'un questionnaire commun à tous afin que les mêmes questions leur soient posées, dans des termes identiques, garantissant ainsi une certaine objectivité de l'enquêteur (ou de la mission d'enquête) et limitant au mieux des éventuelles digressions.

Cela permet également de sécuriser les témoignages : en ce sens, le juge administratif a pu critiquer « les contradictions et les incertitudes que comportent les témoignages réunis dans le cadre d'une rapide enquête administrative » (CAA de Bordeaux, 5 novembre 1998, Ministre de l'Intérieur, n°96BX00538 ; en sens inverse : CAA de Nantes, 17 mai 2010, Mme Hélène X., n° 09NT01960).

### **3. Le recueil de documents**

---

Ce recueil va permettre notamment de conforter ou d'infirmer les témoignages, de les compléter. La qualité des pièces recueillies (courriels, notes, etc.) **va renforcer la crédibilité du rapport rédigé à l'issue de l'enquête administrative.**

Points de vigilance : l'enquêteur (ou la mission d'enquête) devra veiller au respect des secrets protégés par la loi (secret médical, bancaire, des correspondances, etc.) et ne dévoiler aucun document qui puisse porter atteinte à ces secrets, sauf accord écrit exprès de l'intéressé que ces documents concernent.

Un agent ne peut en principe refuser de communiquer un document administratif en sa possession.

#### **D. La formalisation de l'enquête administrative : le rapport**

Une fois les agents auditionnés, et les différents documents réunis, **il appartient à l'enquêteur (ou à la mission d'enquête) d'établir un rapport auquel seront annexés, le cas échéant, tous les procès-verbaux d'audition**, faisant le point sur les informations recueillies, leur caractère concordant ou à l'inverse contradictoire et concluant sur le bien-fondé ou non des faits à raison desquels l'enquête a été diligentée.

Ce rapport doit donc dégager, ou non, les comportements fautifs ou pas et, le cas échéant, les responsabilités engagées. Par conséquent, fréquemment destinées à venir soutenir une décision de l'autorité territoriale, **les conclusions de l'enquête administrative doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la rédaction.**

**Le rapport doit être rédigé de manière objective** : il faut donc éviter les appréciations subjectives et vagues.

En effet, la première réaction des personnes mises en cause par un rapport est souvent de critiquer son objectivité en mettant en avant la partialité dont auraient fait preuve les enquêteurs (cf. les nombreuses jurisprudences qui invoquent régulièrement le caractère impartial, déloyal de l'enquête). Il est essentiel à cet égard que, dans la forme comme dans le fond, le rapport ne puisse prêter à une telle critique.

Par exemple, **il convient d'éviter toute rédaction qui, alors même qu'elle décrirait des faits avérés, pourrait laisser penser que les rédacteurs émettent un jugement de valeur sur les personnes ou les faits constatés.**

**Le rapport ne doit pas mentionner des éléments de nature médicale**, alors même qu'ils auraient été librement communiqués par les personnes entendues, sauf à prendre le risque de violer le secret médical, à moins d'un accord écrit explicite signé de la personne entendue.

**D'une manière générale, il faut veiller à ne pas violer un secret protégé par la loi** (opinions politiques, philosophiques ou religieuses, activités syndicales, données fiscales et bancaires, correspondances, vie privée, défense nationale, secret statistique, sanctions de toutes natures qui ont été amnistiées ou effacées du dossier de l'agent, etc.).

A souligner : ce risque peut notamment provenir de la reproduction de pièces écrites ou de témoignages. Il convient d'être particulièrement vigilant dans l'exploitation des courriers électroniques, même lorsqu'ils proviennent de la messagerie professionnelle de l'agent. En effet, la jurisprudence considère que le caractère personnel d'un message électronique est établi dès lors qu'une mention dans l'objet du message l'atteste, par exemple, les mots « personnel » ou « privé ».

En outre, **il convient de veiller à ce que les griefs formulés soient toujours précis et étayés par des éléments probants ou, a minima, par un faisceau de faits avérés suffisamment importants.** Toute assertion qui ne repose pas sur des éléments établis, et a fortiori toute expression à caractère allusif, sont à proscrire.

Il convient **également d'être tout particulièrement vigilant dans l'usage des adverbes et de proscrire ceux qui peuvent facilement donner l'impression de doute** (« vraisemblablement », « probablement », etc.) de la part des rédacteurs du rapport, de même que dans l'emploi du conditionnel et de verbes comme « il semble » ou « il paraît » **ou, à l'inverse, dans l'emploi d'adverbes donnant une impression de certitude** généralement non étayée par les faits tels que « évidemment » ou « naturellement ».

Il faut enfin :

- **éviter toute mise en cause de la vie privée des personnes**, voire toute allusion, dès lors qu'elle n'est pas indispensable à l'établissement des faits reprochés ;
- **proscrire tout ce qui pourrait apparaître comme un jugement moral** porté sur les personnes mises en cause par le rapport.

**IMPORTANT : il faut s'en tenir strictement à la saisine, objet de l'enquête administrative, et ne pas déborder le champ de la mission**, sauf lorsque les investigations permettent de mettre à jour une situation qui n'était pas connue et qui soulève aussi des difficultés. Concrètement, cela implique d'éviter les remarques sans lien direct avec la mission, avec le risque que celles-ci ne soient utilisées par les personnes mises en causes pour fragiliser le rapport.

**Le rapport d'enquête peut être constitué par (non exhaustif ni obligatoire) :**

- un rappel des faits,
- une analyse des causes et des conséquences,
- une qualification des manquements professionnels ou déontologiques qui ont pu être relevés et de leurs auteurs,
- l'ensemble des comptes rendus d'audition, des éléments documentaires permettant d'attester des faits, des comptes rendus éventuels de visites ou d'autres démarches (entretiens téléphoniques, recherches auprès d'autres administrations...),
- un tableau chronologique des faits permettant de lire le déroulement des faits et de préciser les éventuels signalements et alertes qui ont pu être émis concernant les faits signalés,
- des propositions indiquant quelles suites pourraient être données à cette enquête : engagement de poursuites disciplinaires, signalement au procureur de la république de faits délictueux, absence d'éléments permettant d'établir définitivement des faits, classement sans suite, etc.

**Il peut être opportun de faire également**, selon les situations, la complexité des faits, la masse des informations, etc. de faire **un rapport synthétique qui permettra à l'autorité territoriale de prendre une décision.**

## **V. Les suites de l'enquête administrative**

---

L'autorité territoriale est libre des suites qu'elle entend donner aux résultats de l'enquête administrative.

### **A. L'abandon de la procédure**

---

L'autorité territoriale peut décider de ne donner aucune suite : la procédure s'arrête.

En effet d'une part, les résultats de l'enquête peuvent conclure à cet abandon (aucune matérialité des faits reprochés, etc.) et l'autorité territoriale décide de suivre les recommandations du rapport. D'autre part, le rapport de l'enquête peut préconiser l'engagement d'une procédure (disciplinaire ou toute autre mesure) mais l'autorité territoriale, qui n'est pas tenue de suivre les propositions du rapport d'enquête, décide néanmoins d'arrêter la procédure.

**IMPORTANT :** Si l'agent avait été suspendu, il est mis fin à sa suspension et il est rétabli dans ses fonctions.

## **B. Les suites disciplinaires**

---

L'autorité territoriale peut décider, au vu du rapport de la mission d'enquête, d'engager une procédure disciplinaire et de saisir, le cas échéant, le conseil de discipline.

En effet, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale, qui seule, peut décider ou non d'engager une procédure disciplinaire.

**A souligner :** si l'agent concerné n'était pas suspendu, il est possible de le suspendre sur la base des faits récoltés dans le rapport.

Pour rappel, la suspension est une mesure qui « n'a pas un caractère disciplinaire, ni pour finalité de préjudicier à la carrière » de l'agent, « mais a comme seule portée de l'écarter temporairement du service aux fins de préserver le bon fonctionnement [du service] et de permettre l'établissement contradictoire des faits » (CE, 14 août 2019, M. A.B., n° 433526).

La suspension peut également être prononcée afin de protéger l'agent lui-même des éventuelles agressions dont il pourrait faire l'objet à l'occasion l'exercice de ses fonctions et avant l'issue de la procédure disciplinaire ou de la procédure pénale.

La suspension constitue une mesure conservatoire : les faits reprochés à l'agent n'ont pas à être établis par la collectivité mais doivent présenter un caractère de vraisemblance suffisant. Il doit s'agir d'une présomption sérieuse.

Un fonctionnaire ou un agent contractuel de droit public peut être suspendu : pendant la période de suspension le fonctionnaire ou l'agent contractuel conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. L'agent n'a en revanche plus droit aux versements des primes.

Il n'existe pas d'automatisme entre les faits reprochés et la sanction : le choix de la sanction est laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale.

Si le rapport d'enquête préconise une sanction spécifique, l'autorité territoriale est libre de suivre, ou de ne pas suivre, la sanction proposée.

**RAPPEL :** afin de déterminer une sanction disciplinaire, l'autorité territoriale doit prendre en compte un ensemble d'éléments, notamment :

- la gravité des agissements reprochés à l'agent, qui peuvent avoir été révélés par les résultats de l'enquête administrative ;
- la nature des fonctions exercées par l'agent : la sanction pourra être plus sévère si l'agent fautif est soumis à des obligations particulières compte tenu de ses missions, de son niveau de responsabilité et de son rang dans la hiérarchie ;
- le comportement antérieur de l'agent : la sanction pourra être plus sévère si l'agent a déjà été sanctionné pour d'autres faits ou si sa manière de servir n'a pas été satisfaisante ;
- les conséquences de la sanction pour l'agent ;
- le contexte de réalisation de la faute : conditions de travail, contexte familial, etc.

En cas de contentieux, le juge vérifiera le caractère proportionné entre la sanction choisie et la faute.

## **C. L'article 40 du Code de procédure pénale : l'obligation de signaler un crime ou un délit**

---

L'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale dispose que « [...] 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 ». En ce sens, le maire, en application de l'article L. 132-2 du Code de la sécurité intérieure « [...] est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes ou les délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions ».

Ainsi, au regard des conclusions de l'enquête administrative, l'autorité territoriale peut être amenée à signaler au procureur de la République un crime ou un délit qui aurait été commis et que mettent en exergue les résultats de l'enquête administrative.

**A souligner :** l'obligation de dénonciation n'est pas limitée aux seuls cas dans lesquels on a acquis la certitude de l'exactitude des faits délictueux ou criminels. Il suffit que ces faits présentent un « degré suffisant de vraisemblance » ou encore « paraissent suffisamment établis » et « portent une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont l'agent ou l'autorité a pour mission d'assurer l'application ».

**IMPORTANT :** cette obligation pèse également sur les auteurs de l'enquête. En effet, si, à l'occasion d'une enquête administrative, les auteurs de l'enquête sont conduits à relever des faits qui leur paraissent susceptibles de recevoir une qualification pénale, il convient donc de les signaler au procureur de la République auquel le rapport définitif sera transmis. En pareille hypothèse, les faits devront être décrits avec le maximum de précisions (nature, dates, auteurs, circonstances, etc.) sans pour autant chercher à les « qualifier » au sens pénal ou encore à établir leur caractère non prescrit.

Il appartiendra ensuite au parquet d'apprécier les suites qu'il conviendra de donner : c'est à lui, et non à la mission d'enquête, qu'il revient d'apprécier l'opportunité des poursuites.

Le procureur sera saisi « sans délai ».

Cette notion est à adapter en fonction des circonstances : dans la très grande majorité des cas, la mise en œuvre de l'article 40 interviendra à l'issue de la mission avec la transmission du rapport au parquet.

**IMPORTANT :** plus rarement, le signalement se fera pendant le déroulement de la mission d'enquête si les faits sont d'une telle gravité que leur renouvellement est susceptible de mettre en cause la sécurité d'une personne.

La saisine du procureur n'est soumise à aucune condition de forme particulière et peut être réalisée par exemple par simple lettre.

Enfin, si la méconnaissance de l'article 40 n'est pas pénalement sanctionnée, elle peut néanmoins constituer une faute disciplinaire pour un agent public.

Par ailleurs, les articles 434-1 et 434-3 du Code pénal instituent pour les faits les plus graves, notamment lorsque des mineurs sont en cause, une obligation de les dénoncer à la justice dont le non-respect est pénalement sanctionnée. De même, l'article 232-6 du Code pénal réprime le fait de s'abstenir volontairement d'empêcher un crime ou un délit contre l'intégrité corporelle d'une personne.

## **D. L'octroi de la protection statutaire : la protection fonctionnelle**

Les résultats de l'enquête administrative peuvent conduire à l'octroi de la protection statutaire dite « protection fonctionnelle » ou, à l'inverse, à son interruption, si elle était déjà octroyée.

En effet, lorsque les circonstances et l'urgence le justifient, la protection fonctionnelle peut être accordée sans délai, afin de ne pas laisser l'agent sans défense dans une situation pouvant se traduire par exemple par une atteinte grave à son intégrité.

Ainsi, la protection fonctionnelle peut être accordée dès le début de l'enquête administrative.

L'autorité territoriale doit protéger ses agents :

- victimes d'attaques physiques, verbales ou écrites à raison de ses fonctions sans qu'une faute personnelle puisse leur être imputée, telles que : atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, violences, harcèlement, menaces, injures, diffamations ou outrages notamment dans le cadre d'un signalement de la victime ou d'un témoin ;
- condamnés civilement pour une faute de service ;
- faisant l'objet de poursuites pénales pour des faits commis dans l'exercice des fonctions lorsque ceux-ci n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions : poursuites pénales, témoins assistés, garde à vue, mesure de composition pénale, etc.

Dans certains cas précis, elle est également tenue de protéger les ayants-droits de l'agent.

Cette protection doit être assurée par l'administration qui emploie ou qui employait l'agent à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

Cette protection concerne tous les agents publics, titulaires et contractuels, « quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions » (CE, 8 juin 2011, M. Georges A., n° 312700). Par ailleurs, le bénéfice de la protection fonctionnelle a été reconnu aux collaborateurs occasionnels du service public (CE, 13 janvier 2017, M. A. B., n° 386799).

**IMPORTANT** : les policiers municipaux et les gardes-champêtres bénéficient d'une protection analogue mais qui fait l'objet de dispositions spécifiques, eu égard à la spécificité de leurs missions (article L. 113-1 du Code de la sécurité intérieure).

Lorsque les conditions posées par les articles L134-1 à L134-12 du Code général de la fonction publique sont réunies, l'autorité territoriale a **l'obligation légale d'accorder la protection à l'agent concerné ou à l'un de ses ayant-droits et doit prendre toutes les mesures utiles et adaptées.**

**IMPORTANT** :

- c'est **l'autorité territoriale qui octroie la protection fonctionnelle**, et non l'organe délibérant.
- **lorsque l'autorité territoriale est mise sérieusement en cause en raison d'actes insusceptibles de se rattacher à l'exercice du pouvoir hiérarchique**, le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'elle statue sur la demande de protection fonctionnelle : **elle doit se déporter** (CAA de Nantes, 2 février 2021, Mme F. D., n° 19NT01828).

Enfin, la mise en œuvre de la protection fonctionnelle prend principalement la forme d'une prise en charge des honoraires d'avocat. Mais elle peut se matérialiser d'une autre manière, pourvu que celle-ci soit adaptée aux circonstances et à la situation de l'agent qui en bénéficie (modification du planning de l'agent, changement de lieu de travail, prise en charge médicale, droit de réponse ou de rectification en cas de diffamation, etc.).

## **E. Les autres mesures**

---

L'autorité territoriale peut également prendre, au cas par cas, selon les faits de l'espèce en cause, des mesures par exemples organisationnelles ou encore financières, qui peuvent être des mesures prises à titre principal ou en complément au prononcé d'autres mesures (mesures disciplinaires, poursuites pénales, etc.).

### **1. Les mesures organisationnelles**

---

Les résultats de l'enquête administrative peuvent mettre en évidence des dysfonctionnements organisationnels qui ont concouru à créer, participer ou à aggraver les faits en cause.

Ainsi, l'autorité territoriale, sur la base le cas échéant du rapport, peut prendre toutes mesures utiles afin d'éviter, pour l'avenir, la réitération de tels faits (mise en place de procédure interne, réorganisation d'un service, changement d'affectation d'un ou plusieurs agents dans l'intérêt du service, etc.).

## 2. Les mesures financières

---

En présence de malversations de nature financière, dont la matérialité est établie et n'est pas contestée par leur auteur, l'autorité territoriale pourra demander la répétition des sommes détournées ou indûment perçues.

Pour toute infraction en matière de finances publiques et en fonction de la gravité des faits, l'autorité territoriale pourra décider de transmettre l'affaire au procureur près la juridiction financière concernée, ce qui, conformément à l'article L. 314-18 du Code des juridictions financières, ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire et de l'action pénale.

## VI. Le caractère communicable du rapport de synthèse de l'enquête administrative ainsi que les procès-verbaux d'audition

---

**Le dossier relatif à l'enquête administrative présente le caractère d'un document administratif communicable**, au sens du Code des relations entre l'administration et le public, à la condition (CADA, 7 janvier 2021, avis n° 20205065 ; CADA, 30 juillet 2015, avis n° 20152782) :

- **que l'enquête soit achevée ;**
- **que le document ne présente plus un caractère préparatoire à une décision en cours d'élaboration** par l'autorité territoriale, par exemple une décision disciplinaire ;
- **que l'autorité territoriale n'ait pas manifestement renoncé à prendre une décision.**

Une fois le caractère préparatoire de l'enquête terminé (c'est-à-dire à la suite d'une décision par exemple de l'autorité territoriale), la CADA considère (Séance du 22 mars 2018, Mairie de Garges-lès-Gonesse, avis n° 20175495) que les conclusions de l'enquête administrative, ou encore la copie des témoignages écrits, la retranscription des témoignages oraux et la retranscription des entretiens individuels sont communicables de plein droit aux personnes intéressées, en application de l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration, sous réserve d'occulter **préalablement à la communication** :

- **les 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** (personne physique nommément désignée ou facilement identifiable) ;
- **les passages qui révèlent le comportement d'une telle personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.**

**A souligner** : est notamment couverte par cette exception l'identité des auteurs de dénonciations ou de témoignages dont la divulgation à un tiers, notamment à la personne visée, pourrait, compte tenu de leurs termes et du contexte dans lequel ils s'inscrivent, leur porter préjudice. A défaut de pouvoir rendre impossible l'identification de ces auteurs, l'intégralité de leurs propos doit être occultée.

**Ces occultations ne doivent pas dénaturer le sens du document à communiquer et ne doivent pas priver d'intérêt sa communication.**

**IMPORTANT : dès que l'autorité territoriale a pris la décision d'engager des poursuites disciplinaires sur le fondement de cette enquête administrative, ou de prendre une mesure en considération de la personne (décision de mobilité interne par exemple), l'agent poursuivi a le droit de recevoir le rapport établi à l'issue de cette enquête**, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues, sauf si la communication de ces procès-verbaux est de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné (CE, 7 mars 2022, M. B. A., n° 453339 ; CAA Paris, 17 janvier 2022, M. C., n° 19PA02720).

Le CE a par ailleurs précisé (CE, 21 octobre 2022 : M. B. C/ Ministre de l'intérieur et des Outre-mer, n° 456254) que 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 mis à même d'obtenir la communication de l'intégralité de son dossier.

Le juge administratif a enfin considéré que l'agent devait avoir accès aux témoignages écrits recueillis par l'administration durant l'enquête dès lors que les poursuites sont en tout ou parties fondées sur les faits relatés par ces témoignages (CE, 23 novembre 2016, M. A.B., n° 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 (CE, 12 février 2021, M. B. A., n° 435352 ; CE, 28 janvier 2021, M. D. C., n° 435946 ; CE, 5 février 2020, M. A. B., n° 433130 ; CE, 8 décembre 1999, M. Richard X., n°199217).

---

**Contact**

CDG31

Pôle Accompagnement statutaire et expertise juridique

**Manuel RECIO – 05 81 91 93 00**

[carrieres@cdg31.fr](mailto:carrieres@cdg31.fr)

---



CENTRE DE GESTION  
DE LA FONCTION PUBLIQUE  
TERRITORIALE  
DE LA HAUTE-GARONNE

---

590, rue Buissonnière - CS 37666  
31676 LABEGE CEDEX  
Tél : 05 81 91 93 00 - Télécopie : 05 62 26 09 39  
Site Internet : [www.cdg31.fr](http://www.cdg31.fr)  
Mél : [contact@cdg31.fr](mailto:contact@cdg31.fr)

*© CDG 31. Tous droits réservés. [2022].  
Toute exploitation commerciale est interdite*

