

---

# Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires Vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux

(quatrième édition)  
N° 2021-116 – juin 2021



*Inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

## **Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires**

### **Vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux**

(quatrième édition)

**Juin 2021**

**Patrick ALLAL  
Cristelle GILLARD  
Bertrand JARRIGE**

*Inspecteurs généraux de l'éducation,  
du sport et de la recherche*



## PRÉFACE

Le vade-mecum paru la première fois en janvier 2015 avait pour objet de fournir une aide et un guide sur la manière dont les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires devaient être conduites. Il était apparu en effet que, faute d'un tel corpus, les procédures variaient considérablement d'une mission à l'autre. L'inspection générale avait pu ainsi, quelquefois, se trouver en difficulté faute d'avoir établi des procédures claires. Ce vade-mecum, tirant les enseignements des échanges avec d'autres corps d'inspection et des missions effectuées par l'IGAENR et l'IGEN, seules ou conjointement avec d'autres inspections générales, a été actualisé une première fois en mars 2017 puis ensuite en mars 2019.

Cette quatrième édition, mise en ligne sur le site de l'IGÉSR, est la première réalisée après la création de la nouvelle inspection. Elle répond à la préoccupation que ce vade-mecum demeure un outil le plus opérationnel possible et intègre régulièrement, pour ce faire, les modifications et ajustements qui apparaissent nécessaires, soit suite à des modifications législatives, réglementaires ou jurisprudentielles, soit par référence aux éventuelles difficultés rencontrées lors des dernières missions. Ainsi l'étude menée par l'IGÉSR<sup>1</sup> effectuant un bilan sur trois ans d'enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires, a enrichi de ses enseignements le vade-mecum sur un certain nombre de points relatifs aussi bien à la typologie des missions qu'à leur déroulement. De même, cette nouvelle édition intègre les dernières évolutions de la jurisprudence, notamment celle relative à la communicabilité des procès-verbaux d'audition. Elle consacre enfin des développements spécifiques aux situations de harcèlement moral ou sexuel qui font l'objet d'un nombre croissant de missions.

Paris, le 16 juin 2021

Caroline PASCAL

*Cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

---

<sup>1</sup> Rapport 2020-017 (février 2020). *Enseignements tirés des missions d'enquêtes administratives susceptible de suites disciplinaires.*



## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Qu'est-ce qu'une mission d'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires ? .....</b>                                  | <b>1</b>  |
| 1.1. Définition.....  | 1         |
| 1.2. Distinction de l'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires avec d'autres types d'enquêtes.....                     | 1         |
| 1.3. Les enjeux.....  | 2         |
| 1.4. La saisine .....   | 2         |
| 1.5. Les situations types .....   | 2         |
| 1.6. Le cadre institutionnel des enquêtes administratives dans le champ « jeunesse, sport, éducation populaire et vie associative » ..... | 3         |
| <b>2. Le déroulement de l'inspection.....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1. La préparation de la mission .....   | 5         |
| 2.2. La convocation des témoins .....   | 6         |
| 2.3. L'organisation matérielle de l'audition .....  | 9         |
| 2.4. Le recueil des témoignages .....   | 10        |
| 2.5. Le recueil des pièces.....   | 14        |
| 2.6. L'attitude durant la mission .....   | 15        |
| <b>3. Rédaction, procédure contradictoire et notification .....</b>   | <b>16</b> |
| 3.1. La rédaction du rapport provisoire .....   | 16        |
| 3.2. La procédure contradictoire.....   | 20        |
| 3.3. La rédaction du rapport définitif.....   | 24        |
| 3.4. La notification et la publication du rapport définitif.....  | 29        |
| 3.5. Les règles applicables à la communication du rapport aux personnes mises en cause .....  | 30        |
| 3.5.1. <i>Lorsqu'une procédure disciplinaire n'est pas engagée</i> .....  | 30        |
| 3.5.2. <i>Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée</i> .....  | 30        |
| 3.6. La mise en forme et l'archivage du rapport définitif .....   | 31        |
| <b>4. Les suites .....</b>  | <b>32</b> |
| 4.1. Les différentes suites possibles .....   | 32        |
| 4.2. Les risques de non-respect de secrets protégés .....   | 40        |
| 4.3. Communicabilité ultérieure du rapport définitif.....   | 41        |
| 4.4. Dénonciation calomnieuse, diffamation et harcèlement moral .....   | 41        |
| <b>Index .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>Annexes .....</b>  | <b>45</b> |





# 1. Qu'est-ce qu'une mission d'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires ?

## 1.1. Définition

Les missions d'enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires ne sont pas, de l'ensemble des missions confiées à l'IGÉSR, les plus importantes numériquement même si leur nombre augmente régulièrement chaque année. La saisine peut d'ailleurs ne pas présenter d'emblée ce caractère mais des investigations menées sur des dysfonctionnements, voire effectuées au cours d'une simple mission d'audit ou d'accompagnement, peuvent déboucher sur une enquête plus approfondie et devant être conduite selon les règles et les méthodes de l'enquête susceptible de suites disciplinaires.

Au sens strict, les inspections générales ne mènent pas des « missions disciplinaires » ou des « enquêtes disciplinaires ». Leurs interventions appartiennent à la catégorie générale des **enquêtes administratives** déclenchées par l'autorité administrative à propos d'une situation « anormale » (fautes professionnelles, dysfonctionnements d'un service, tensions internes, voire état de crise, etc.), mettant en cause des personnes et destinées à éclairer l'autorité compétente qui pourra décider, au vu des conclusions et préconisations de la mission, d'engager une procédure disciplinaire ou de prendre toute autre mesure qui relève de son appréciation.

Classiquement, une mission d'inspection est diligentée pour déterminer l'existence, ou non, d'insuffisances ou de fautes imputables à une ou plusieurs personnes, permettre le rétablissement des conditions normales de fonctionnement d'un service, proposer des mesures – locales ou générales – susceptibles d'éviter le renouvellement de la situation.

Ces missions précèdent souvent la procédure disciplinaire elle-même mais ne sont pas formellement soumises aux règles qui régissent cette procédure.

Néanmoins, dans la mesure où le rapport déposé à l'issue de l'inspection constitue souvent la pièce maîtresse de la procédure disciplinaire, le rapport rédigé par l'autorité disciplinaire se limitant souvent à la simple reprise des éléments figurant dans le rapport, et où il sert de fondement au prononcé d'une sanction, il importe de conduire l'enquête en pleine connaissance des principes du droit disciplinaire de la fonction publique.

## 1.2. Distinction de l'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires avec d'autres types d'enquêtes

L'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires repose sur un niveau de formalisme élevé. L'objectif est de permettre à l'administration d'engager des procédures recommandées dans le rapport (suites disciplinaires, retrait d'emploi, mutation etc.) avec un niveau important de sécurité juridique. Ces enquêtes ont néanmoins l'inconvénient d'être assez longues. Elles se distinguent d'enquêtes d'un autre type, plus rapides, sans formalisme particulier (absence de convocations écrites, de procès-verbaux et de procédure contradictoire) et qui ont pour objet d'éclairer l'administration et non de permettre l'engagement d'une procédure disciplinaire. Ces dernières peuvent être qualifiées d'enquêtes à 360°, ciblant plutôt des situations d'établissements ou de structures dysfonctionnant sans que des responsabilités individuelles soient clairement identifiées. Un vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux sur les enquêtes à 360° est disponible depuis octobre 2020<sup>2</sup>.



*À noter qu'il n'y a pas d'étanchéité totale entre les deux types d'enquêtes. Si une enquête à 360° révèle des faits caractérisés relevant d'une procédure disciplinaire, une enquête administrative susceptible de suites disciplinaires pourra être déclenchée, dont la réalisation pourra être confiée à l'IGÉSR ou aux corps d'inspection territoriaux.*

---

<sup>2</sup> 2020-143 (octobre 2020). *Les enquêtes à 360° : vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux.*

### 1.3. Les enjeux

Le principal enjeu de ces missions est d'établir, avec le maximum de certitude, la matérialité des faits et de produire un rapport qui permette de trouver une solution au problème posé, avec les meilleures garanties quant à son déroulement, ses constatations et ses conclusions.

Il importe par conséquent de mener les investigations avec prudence, de s'y préparer avec la plus grande rigueur méthodologique et d'y faire preuve d'une déontologie irréprochable. Les exigences qui seront rappelées tout au long du présent document se résument en trois mots : **exactitude, objectivité, neutralité.**

Un autre enjeu est de situer l'intervention de la mission d'inspection dans un contexte qui est celui d'une communauté de travail vivante. L'établissement ou le service dans lequel s'est produit un dysfonctionnement causé par un ou des agents va continuer à fonctionner pendant et après le passage de la mission. La mission ne doit pas oublier qu'elle est aussi chargée, au titre de sa mission de conseil, de contribuer, par l'efficacité de ses propositions, à la restauration des conditions normales de fonctionnement du service, voire à la solution d'une crise. L'enquête administrative doit être l'occasion d'une analyse opérationnelle du fonctionnement du service ou de l'établissement concerné. Elle ne doit surtout pas avoir pour conséquence d'envenimer la situation.

Le dernier enjeu est enfin, lorsqu'une enquête implique une personne, que les droits de celle-ci soient respectés, quels que soient les faits qui lui sont reprochés. Il importe donc de la traiter avec courtoisie et neutralité, alors que le contexte d'une enquête administrative est nécessairement traumatisant pour elle, de respecter son droit légitime à se défendre, de lui permettre de faire valoir ses observations grâce à la procédure contradictoire.

### 1.4. La saisine

En dehors des cas où les ministres la saisissent d'initiative suite à des faits dont le retentissement est national, la saisine de l'inspection générale fait suite le plus souvent à la demande d'un recteur, d'un directeur d'administration centrale, d'un président d'établissement d'enseignement supérieur ou d'un président ou directeur général d'organisme de recherche.

Dans tous les cas, il est souhaitable qu'une première expertise liée au projet de saisine soit réalisée au niveau du pôle affaires juridiques et contrôle de l'IGÉSR, en lien avec le commanditaire de la mission et les inspecteurs pressentis pour la conduire, pour identifier la finalité de la mission et vérifier qu'elle relève bien d'une mission d'inspection générale.

Il conviendra ensuite de préciser les contraintes liées à sa mise en œuvre, d'ordre juridique ou administratif. En principe, c'est seulement au terme de ces échanges entre le commanditaire et l'IGÉSR qu'un projet de lettre de mission reprenant tous les éléments arrêtés de concert pourra le cas échéant être soumis à la signature du ministre concerné.

La durée et le calendrier indicatif des travaux sont évoqués également lors de la saisine.

La gestion du temps de la mission peut s'avérer délicate. Ainsi, si l'inspection générale peut se rendre très rapidement sur place en raison, soit de la gravité des faits éventuellement relayés médiatiquement, soit d'une situation conflictuelle exacerbée, il existe un délai incompressible avant que le rapport ne soit rendu, lié aux procédures qui font la robustesse du rapport, à savoir : les auditions des témoins, l'examen des pièces remises ou récupérées, la rédaction d'un rapport provisoire soumis aux personnes mises en cause dans le cadre de la procédure contradictoire, l'analyse des réponses reçues et enfin la rédaction du rapport définitif. En pratique, une mission d'inspection durera rarement moins de six à huit semaines.

### 1.5. Les situations types

En matière d'enquêtes susceptibles de suites disciplinaires, les affaires sont souvent très spécifiques, chacune constituant un « cas d'espèce », avec des circonstances chaque fois différentes. Néanmoins, sans constituer une liste exhaustive, quelques situations types peuvent être rappelées :

- manquements aux obligations du fonctionnaire ;
- malversations financières, détournements de biens ;

- insuffisance professionnelle (incompétence, manquements, erreurs ponctuelles) ;
- dysfonctionnements liés à une mauvaise organisation du service ;
- conflits internes, dissensions entre membres du service ;
- harcèlement moral, harcèlement sexuel, agissements sexistes ;
- management brutal non constitutif de harcèlement moral ;
- accident corporel impliquant un personnel ou un usager ;
- risques psychosociaux.

L'objet de la mission consistera à mettre en évidence l'existence ou non d'une faute professionnelle qui est seule susceptible, au final, de justifier la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire et le prononcé d'une sanction. Pour mémoire, l'insuffisance professionnelle, la mauvaise organisation du service ou la mésentente entre des agents ne constituent pas, en elles-mêmes, des fautes professionnelles ; elles peuvent toutefois donner lieu dans le rapport à des propositions de remédiation de nature non disciplinaire (cf. *infra* 3.3 et 4.1).

Indépendamment de leur caractère disciplinaire, certains faits constatés peuvent également être susceptibles de recevoir une qualification pénale (harcèlement moral ou sexuel, violences volontaires, atteintes ou agressions sexuelles, etc.).

En dehors de ces situations, les méthodes et conseils préconisés pour ces missions susceptibles de suites disciplinaires peuvent utilement être repris pour toutes les missions à caractère sensible susceptibles de mettre en cause directement ou indirectement des personnes.



*Il peut arriver que la mission initiale soit un simple audit, un accompagnement ou encore une visite de structure dans le cadre d'une mission qui ne présente aucun caractère pré-disciplinaire. Il convient, si les inspecteurs sont amenés, soit par eux-mêmes, soit qu'on les leur ait indiqués, à observer des faits qui présentent manifestement le caractère d'un dysfonctionnement ou d'une faute, de solliciter de la part du cabinet une **saisine complémentaire** portant spécifiquement sur lesdits faits. La composition de la mission pourra, le cas échéant, être modifiée.*

## 1.6. Le cadre institutionnel des enquêtes administratives dans le champ « jeunesse, sport, éducation populaire et vie associative »

Les enquêtes relatives aux services, établissements et opérateurs relevant des ministres chargés de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire et de la vie associative n'appellent pas de remarque particulière, si ce n'est de rappeler le statut de ces structures au sein du MENJS :

- les directions et services d'administration centrale sont intégrés à l'administration centrale du MENJS-MESRI (décret n° 2014-133 du 17 février 2014 modifié) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- les services déconcentrés sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, intégrés aux services académiques, sous la forme de délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) dans les rectorats de région académique et de services départementaux JES (SDJES) dans les DSDEN, sauf en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon (décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020) ;
- l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) a le statut de grand établissement d'enseignement supérieur (R. 211-1 du code de l'éducation) ;
- les écoles nationales (École nationale des sports de montagne, École nationale de voile et des sports nautiques, Institut français du cheval et de l'équitation qui intègre l'école nationale d'équitation) ainsi que le Musée national du sport sont des établissements publics nationaux à caractère administratif ;
- la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) est un établissement public à caractère industriel et commercial ;

- l'Agence nationale du sport et l'Agence du service civique sont des opérateurs de l'État constitués sous forme de groupement d'intérêt public ;
- les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) sont des établissements publics locaux de formation dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, partiellement décentralisés aux régions et dont le statut se rapproche de celui des EPLE.

S'agissant des enquêtes concernant des associations, il convient de distinguer le cas général et celui des fédérations sportives :

### **1 - Cas général**

Le II de l'article 21 de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale donne compétence à l'IGÉSR pour contrôler les organismes de toute nature juridique qui mettent en œuvre les politiques publiques de la jeunesse, du sport, de l'éducation populaire et de la vie associative et qui bénéficient à ce titre du concours de l'État ou de l'un de ses établissements ou bien d'une délégation, d'une habilitation, d'une accréditation ou d'un agrément d'État<sup>3</sup>.

Dans ce cadre, les vérifications de l'IGÉSR portent sur le respect des lois et règlements et sur l'utilisation des concours financiers de l'État, dont la destination doit demeurer conforme au but dans lequel ils ont été consentis (contrôle dit « restreint »).

### **2 - Cas des fédérations sportives**

Les fédérations sportives<sup>4</sup> ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives ; elles sont constituées sous forme d'association. Elles regroupent des associations sportives et, le cas échéant, d'autres membres. Elles délivrent aux personnes physiques des licences ouvrant droit à participer à des activités sportives et au fonctionnement de la fédération.

Les fédérations sportives sont placées sous la tutelle du ministre chargé des sports<sup>5</sup> ; à ce titre, le I de l'article 21 de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 donne compétence à l'IGÉSR pour assurer le contrôle et l'inspection de leurs personnels et de leurs activités (contrôle dit « élargi »)<sup>6</sup>.

#### **• Les fédérations sportives agréées**

Pour pouvoir être agréées par le ministre chargé des sports<sup>7</sup>, les fédérations sportives doivent adopter des statuts comportant certaines dispositions obligatoires. La composition de leurs organes dirigeants doit respecter des règles de parité. Elles doivent également adopter un règlement disciplinaire conforme à un règlement type et sont, de ce fait, dotées d'organes disciplinaires internes de première instance et d'appel, compétents notamment à l'égard des licenciés et des membres de la fédération.

Les fédérations sportives agréées sont automatiquement reconnues d'utilité publique. Par ailleurs, ce sont des organismes privés chargés d'une mission de service public relative au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives ; à ce titre :

- elles sont soumises aux dispositions du code des relations du public et de l'administration ;
- leurs dirigeants doivent veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Cette compétence de contrôle s'étend également aux organismes qui ont reçu un concours financier d'un autre organisme soumis au contrôle de l'IGÉSR et aux organismes qui bénéficient de concours de l'Union européenne, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, à la demande de l'autorité ayant attribué ce concours.

<sup>4</sup> Cf. articles L. 131-1 à L. 131-7 du code du sport.

<sup>5</sup> À l'exception des fédérations sportives scolaires et universitaires, qui relèvent de la tutelle du ministre chargé de l'éducation. Cf. articles L. 111-1 et R. 131-1 du code du sport.

<sup>6</sup> Le projet de loi confortant le respect des principes de la République prévoit de supprimer la tutelle de l'État sur les fédérations sportives ; il devrait cependant comporter des dispositions permettant de continuer à soumettre les fédérations sportives agréées au contrôle « élargi » de l'IGÉSR.

<sup>7</sup> Cf. articles L. 131-8 à L. 131-13 du code du sport.

<sup>8</sup> Article 1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Les fédérations sportives agréées peuvent constituer, sous forme d'associations, des organes déconcentrés régionaux (ligues régionales) et départementaux (comités départementaux).

Des personnels de l'État ou des agents publics rémunérés par lui peuvent exercer auprès des fédérations agréées des missions de conseillers techniques sportifs (CTS). Ces agents, bien qu'ils exercent leurs missions auprès de la fédération, restent placés sous l'autorité hiérarchique du ministre chargé des sports (direction des sports) ou du recteur de région académique (DRAJES) et ne sont pas des salariés de la fédération, même si cette dernière peut leur verser des indemnités.

- **Les fédérations sportives délégataires**

Dans chaque discipline sportive et pour la durée de l'olympiade, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports<sup>9</sup>. Les fédérations délégataires disposent de prérogatives monopolistiques pour l'organisation des compétitions et la représentation de la France dans les compétitions internationales. Elles sont investies d'un pouvoir normatif pour édicter les règles propres à leur discipline. Les décisions prises par les fédérations dans le cadre de la délégation ministérielle sont soumises à la juridiction des tribunaux de l'ordre administratif.

Les fédérations délégataires peuvent créer une ligue professionnelle pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel dans leur discipline.

Les fédérations délégataires établissent une charte d'éthique et de déontologie. Elles instituent en leur sein un comité doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, habilité à saisir les organes disciplinaires compétents et chargé de veiller à l'application de cette charte et au respect des règles d'éthique, de déontologie, de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

Les présidents de fédération délégataire (et de ligue professionnelle) adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à leur entrée en fonction et une déclaration de situation patrimoniale à leur fin de fonction.

## 2. Le déroulement de l'inspection

La crédibilité des conclusions dépendra en grande partie du bon déroulement de l'inspection ; rien ne doit être laissé au hasard ou à l'improvisation, dans un domaine où la rigueur et l'objectivité sont de règle et doivent constituer le fil conducteur des inspecteurs, à chacune des étapes de la procédure.

### 2.1. La préparation de la mission

Comme pour toutes les autres missions, il importe de réunir le maximum d'informations avant de se rendre sur place, en constituant un dossier préparatoire. 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.) ainsi que, le cas échéant, les précédents rapports de l'inspection générale sur le fonctionnement ou les personnes concernées. Le dossier des personnes mises en cause ainsi que leurs notations administratives doivent systématiquement être consultés.



*Le dossier de l'agent doit être unique (article 18 de la loi du 13 juillet 1983). La mission devra rappeler la règle de l'unicité du dossier au service gestionnaire de l'agent. Il n'est en effet juridiquement pas possible de faire état dans le rapport d'éléments qui ne seraient pas dans le dossier unique de l'agent.*

---

<sup>9</sup> Cf. articles L. 131-14 à L. 131-22 du code du sport.

Lorsque des personnes sont mises en cause, la **consultation du dossier** des intéressés constitue en effet un préalable indispensable. Ainsi pourront être récupérés notamment :

- la reconstitution de carrière ;
- les notations administratives ;
- les comptes rendus d’entretien professionnel et d’évaluation ;
- les comptes rendus d’entretien de formation ;
- tout courrier et échange de courriels figurant dans le dossier de l’agent.

Les dossiers sont disponibles, suivant les personnels concernés, à la DGRH et/ou au rectorat ou au service du personnel de l’établissement d’enseignement supérieur.

Cependant, sauf si l’inspection demandée s’inscrit dans la continuation d’une précédente mission, aucun élément ne doit être tenu pour acquis et tout *a priori* doit être évité.



*Les règles applicables en matière de déontologie doivent être suivies avec d’autant plus de rigueur qu’une inspection est susceptible de suites disciplinaires. En effet, les mêmes circonstances qui ne soulèveraient pas de difficultés particulières dans le cadre d’une mission d’inspection ordinaire, telle que le fait d’avoir, **dans un passé même lointain**, travaillé au sein de la structure contrôlée ou encore de connaître un ou plusieurs de ses agents, au sein d’un jury de concours par exemple, exposent la mission à un soupçon de partialité, qu’il soit positif ou négatif. Tout risque de cette nature doit donc être impérativement signalé au chef de service au moment du choix des missionnaires ou dès qu’il apparaît que la mission évolue vers une mission susceptible de suites disciplinaires ; si besoin est, l’inspecteur désigné devra se retirer de la mission et être remplacé.*

## 2.2. La convocation des témoins

En règle générale, ces missions vont nécessiter l’audition de témoins, avec un certain nombre de questions très concrètes à résoudre : qui entendre ? Comment convoquer les témoins ? Quelle forme doivent prendre les entretiens ?

- **La première tâche de l’inspection sera d’arrêter la liste des personnes qu’elle souhaite entendre**

Il n’y a, bien évidemment, pas de liste type des personnes à entendre ; lors de chaque enquête, il s’agit de réunir un ensemble de témoignages crédibles et exploitables, à charge et à décharge ; il convient ainsi 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 ou la structure en cause.

C’est à la mission d’arrêter la liste des personnes entendues. Si elle peut se faire aider par le président de l’université ou le directeur de l’établissement d’enseignement supérieur et/ou de recherche, le rectorat ou le chef d’établissement 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** et est essentiel. La mission doit tout particulièrement veiller à ne pas se faire « imposer » une liste des témoins. Le choix des témoins doit être le plus objectif possible. Pour cela, la mission peut arrêter la liste des personnes à convoquer en s’appuyant, par exemple, sur l’organigramme de la structure ou, s’agissant d’un enseignant, en entendant ceux de ses collègues avec qui la personne concernée est appelée à travailler.

Dans le cas d’auditions d’élèves mineurs, en l’absence de dispositions législatives ou réglementaires précisant les conditions dans lesquelles peuvent être reçus les témoignages des mineurs dans le cadre d’enquêtes administratives, il convient de passer par la direction de l’établissement pour une demande d’autorisation des parents. Ces derniers peuvent soit simplement donner leur accord, soit demander à être présents au moment de l’audition, auquel cas il convient d’y faire droit, soit refuser. Dans cette dernière hypothèse, il n’est pas possible à la mission de passer outre au refus exprimé par les parents. Lorsqu’il s’agit d’auditionner

un échantillon d'élèves d'une classe ou d'un établissement, en plus d'entendre les délégués de classe, il est conseillé de procéder par tirage au sort sur les listes d'élèves. Lorsque des élèves sont entendus en qualité de délégué de classe, membre du conseil de la vie lycéenne ou collégienne, du conseil d'administration, etc., l'accord des parents n'est pas nécessaire. Par contre il convient qu'ils en soient informés.



*Si la mission ne doit pas se faire « imposer » l'audition de témoins, elle doit néanmoins prendre garde à ne pas être accusée de partialité en refusant d'entendre la ou les personnes qu'une des parties souhaite vivement voir entendues. Elle devra par ailleurs accueillir avec prudence, sans pour autant les écarter a priori, les demandes de témoignages spontanés, en particulier lorsqu'elles interviennent sur fond de conflit interne à une structure ou entre personnes, dans la mesure où de tels témoignages peuvent être plus ou moins télégués par l'un ou l'autre « camp ».*

#### • La convocation des témoins

Une fois la liste des personnes à entendre arrêtée, liste qui pourra naturellement être complétée au fur et à mesure des besoins de la mission, celle-ci doit se préoccuper des modalités de convocation des témoins qu'elle souhaite entendre.

Plusieurs questions sont à régler en amont : les convocations doivent-elles être transmises par l'autorité hiérarchique ou directement par la mission ? sous la forme d'une convocation écrite ? Dans ce dernier cas, qui signe la convocation ? Comment est-elle remise aux personnes concernées ? Quels sont les délais à prévoir entre l'envoi de la convocation et la date de l'audition ? L'envoi dématérialisé des convocations est-il envisageable ?

Les modalités de convocation doivent être arrêtées par la mission en fonction du contexte.



*Dans les missions susceptibles de connaître des suites disciplinaires et, a fortiori, des suites pénales ou financières, une convocation écrite, signée par la mission, (cf. annexe 1) sera, dans toute la mesure du possible, privilégiée, en particulier s'agissant des personnes mises en cause et des principaux témoins.*

Pour les témoins « secondaires » que peuvent être par exemple les parents d'élèves ou des agents à la retraite et dans les autres types de mission (dysfonctionnement du service par exemple), une procédure plus légère peut être utilisée avec une convocation verbale ou un courriel transmis par l'autorité hiérarchique (chef d'établissement, directeur d'UFR, etc.) ou, si cette dernière est également mise en cause, par l'autorité supérieure (recteur, président de l'université, etc.).

La mission aura préparé un planning des auditions et devra convoquer chaque témoin à une heure précise ; ce planning pourra être établi – si besoin est – en liaison avec l'autorité hiérarchique, pour s'adapter dans la mesure du possible à l'emploi du temps des enseignants ou autres personnels convoqués mais, en aucun cas, la mission ne doit déléguer totalement l'organisation des auditions.

Selon le contexte et les besoins de l'enquête, il peut être également envisagé la diffusion préalable d'une note d'information élargie à l'ensemble d'un service ou d'un établissement pour susciter le cas échéant des demandes d'auditions au-delà de la liste préparée ou de témoignages spontanés. Il est conseillé dans ce cas de réserver un temps dans le planning des auditions pour le recueil de ces témoignages.

En cas de convocation écrite, la remise de la convocation peut se faire de trois manières :

- soit en demandant au supérieur hiérarchique de la personne convoquée de lui remettre la convocation en main propre ; dans ce cas, un reçu devra être signé par l'agent convoqué ;
- soit, plus exceptionnellement quand, notamment, l'agent est en congé de maladie, par l'envoi d'un courrier en recommandé avec accusé de réception, à l'adresse personnelle ;

- les convocations peuvent également être envoyées par message électronique, notamment lorsqu'il n'est pas souhaitable que la direction de la structure soit informée de la liste des témoins auditionnés. C'est souvent la solution la plus rapide et opérationnelle. Il convient dans cette dernière hypothèse de demander un accusé de réception et de lecture du mail car il est fréquent, s'agissant en particulier des personnels enseignants, que ces derniers ne consultent que de manière assez épisodique leur adresse de courriel professionnel.

*En cas de convocation écrite, l'envoi devra prendre en compte des délais suffisants pour permettre aux personnes convoquées soit de retirer les lettres en recommandé, soit de se rendre auprès de leur supérieur hiérarchique. À cet égard, un délai d'une semaine entre l'envoi effectif des convocations et la date de l'audition en cas de convocation par la voie administrative constitue un délai minimum, pour s'assurer que les personnes seront effectivement présentes, sauf cas d'urgence avérée, notamment quand le commanditaire de la mission impose des délais contraints. En cas de convocation par voie postale, ce délai devra être porté à trois voire quatre semaines compte tenu des délais d'acheminement par voie postale, du délai de quinze jours pour retirer le recommandé en cas d'absence et du renvoi de l'accusé de réception ou de l'attestation de non-retrait. Le courrier en recommandé pourra utilement être doublé par un envoi en lettre simple afin que le destinataire soit informé de la convocation même s'il n'a pu retirer le courrier recommandé. Les délais sont moins contraints en cas de convocation orale ou par simple courriel mais, en tout état de cause, les personnes susceptibles d'être entendues doivent être averties de la venue de l'inspection.*



Les auditions ne peuvent se faire qu'avec l'accord des intéressés : si le refus par un agent public de déférer à une convocation est disciplinairement et pénalement répréhensible en vertu des articles L. 241-2 et L. 241-3 du code de l'éducation, il n'est pas possible de requérir la force publique.



*En cas de refus manifeste de déférer à une convocation de la mission, il conviendra de rappeler opportunément aux personnes convoquées ces dispositions, voire de les faire figurer d'emblée dans la convocation si la mission a des raisons de craindre une telle attitude de la part de certaines des personnes qu'elle souhaite entendre (cf. annexe 2).*

**Code de l'éducation :**

**Article L. 241-2 : « – III.- Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques, ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au I et au II.**

**« Les administrations de l'État, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. [...] ».**

**Article L. 241-3 : « Le fait de faire obstacle, de quelque manière que ce soit, au contrôle de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche défini à l'article L. 241-2 est passible d'une amende de 15 000 euros et entraîne la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aura pas été justifiée. Le ministre chargé de l'éducation peut saisir le procureur de la République près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique ».**



### 2.3. L'organisation matérielle de l'audition

Elle doit être préparée avec soin en amont de la mission.

- **Le lieu des auditions**

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

Le lieu où il sera procédé aux auditions dépend de la nature et du contexte de la mission. En principe, la mission procède 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. Toutefois, lorsqu'il faut préserver la confidentialité des témoignages, éviter les pressions sur les témoins ou les ententes entre ces derniers, il convient de trouver un lieu neutre et hors de la structure inspectée. La neutralité du lieu facilitera en effet les témoignages. L'appui du rectorat peut être demandé pour trouver un lieu, accessible facilement aux témoins ; ce peut être les locaux de l'inspection académique, le rectorat lui-même, un autre établissement scolaire, le siège de l'université si la structure auditée est un laboratoire ou une UFR, etc.

Dans le cas où une personne fait l'objet d'une mesure de suspension administrative à titre conservatoire, qui a pour effet de l'éloigner du lieu d'exercice de ses fonctions, il convient, pour des raisons évidentes, de ne pas la faire revenir sur place pour son audition et de la convoquer dans l'un ou l'autre des lieux évoqués ci-dessus.

Dans certains cas, établissements scolaires notamment, il peut être impossible de trouver un lieu accessible facilement aux témoins ; il faudra alors veiller à ce que la salle d'audition et la salle d'attente soient éloignées des lieux de travail habituels des témoins, tels que la salle des professeurs, par exemple.

Selon le contexte, une audition dans les locaux de l'IGÉSR peut également être envisagée.

- **Les conditions matérielles de l'audition**



*Là encore, la mission devra s'assurer, en amont du déplacement, de l'organisation matérielle des auditions ; il est en particulier souhaitable **qu'elle ait à sa disposition, dans la salle d'audition, une imprimante et, dans l'idéal, un scanner, pour pouvoir copier les documents remis par les témoins, (à défaut il peut être envisagé de photographier les pièces, quitte à ce que les témoins les envoient postérieurement par courriel par exemple) imprimer les procès-verbaux afin de les remettre pour relecture aux personnes entendues et, si possible, faire signer immédiatement les témoignages qu'elle aura recueillis. En principe, l'inspecteur travaille sur son propre matériel mais, s'il doit utiliser, en particulier pour l'impression des documents, un autre ordinateur, il devra veiller à ne laisser aucune trace sur l'ordinateur en utilisant une clé USB. De même, il conviendra de veiller à ce que la mémoire tampon des scanners ou imprimantes soit bien effacée. Il va de soi par ailleurs que la salle mise à disposition doit pouvoir être fermée à clé.***

Si la mission est accueillie au sein de la structure auditée (notamment lorsqu'il s'agit d'un établissement scolaire isolé), elle peut être obligée de déjeuner sur place au restaurant scolaire ou universitaire par exemple ; dans ce cas, il est impératif que les inspecteurs veillent à ne pas déjeuner avec une des parties en cause et payent leur repas et **ils ne doivent, en principe, rien accepter de la structure, cela bien évidemment dans les limites de la politesse** (un café à l'accueil ou des bouteilles d'eau n'ont pas à être refusés). Même si cela pose souvent problème à l'autorité qui héberge la mission, cette dernière devra demander à acquitter le prix des repas qu'elle aura pris.



*La question de réaliser les **auditions en visioconférence** est très souvent posée. Si rien ne l'interdit, il est toutefois conseillé de les réaliser en présentiel s'agissant des principaux témoins. L'expérience de réalisation d'enquêtes qualifiées de sensibles montre que la parole peut se libérer, par exemple, en toute fin d'audition et que le présentiel favorise aussi les pauses, les respirations pendant lesquelles les témoins peuvent être amenés à se confier, ce que ne permettent pas les auditions à*

*distance. De même, les auditions en présentiel permettent à la mission d'apprécier l'expression non verbale des personnes entendues, ce qui en pratique est très difficile en distanciel.*



*Les inspecteurs doivent toujours être au moins deux, en particulier pour les auditions des personnes mises en cause et des témoins les plus importants. 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). Les inspecteurs se répartissent préalablement les rôles afin que l'un soit plus spécialement chargé de la conduite de l'audition et l'autre de la prise de notes. Si, de manière exceptionnelle, un témoin secondaire est entendu par un seul inspecteur et que son témoignage apparaît essentiel, il convient de les réentendre à deux sans délai. En revanche si la mission comporte plus de deux membres, il n'est pas nécessaire de procéder à toutes les auditions avec la mission au complet.*

## 2.4. Le recueil des témoignages

L'enjeu essentiel d'une enquête susceptible de suites disciplinaires, on l'a vu, est de **produire un rapport susceptible de résister à la contestation** ; le recueil des témoignages est dès lors une étape essentielle, dont dépendra la crédibilité de l'ensemble du rapport. Les règles de conduite, en l'espèce, sont communes à toutes les enquêtes de l'IGÉSR mais prennent, dans ce type d'enquêtes, une importance particulière. Elles sont rappelées pour mémoire.

- **Dans tous les cas, la mission doit chercher l'exactitude et l'objectivité**

**L'exactitude** : les faits rapportés, jusque dans leurs moindres détails, doivent avoir été établis avec certitude, être étayés par une pièce existante et probante (écrits, témoignages concordants, etc.), recoupés et vérifiés. Cette règle s'applique bien sûr s'il s'agit des faits qui constituent le fondement même des reproches faits à l'agent, mais aussi d'éléments secondaires ou apparemment sans grande importance : devant le conseil de discipline, la défense ne manquera pas de s'emparer d'une erreur ponctuelle sur un fait ou sur une date pour tenter de discréditer l'ensemble du rapport.

**L'objectivité** : Le principe d'objectivité et d'impartialité implique d'instruire « à charge et à décharge ». L'agent mis en cause bénéficie de la « présomption d'innocence » et doit être traité comme tel. Les témoignages ne doivent pas être uniquement à charge, d'où l'importance du choix des témoins auditionnés. Il n'y a pas de raison d'écarter *a priori* les témoignages favorables à un agent mis en cause. Les comportements des agents doivent être appréciés en prenant en compte leur niveau de responsabilité dans la chaîne hiérarchique et les dysfonctionnements éventuellement constatés dans l'organisation du service. En cas de responsabilité partagée, il faut, le cas échéant, individualiser les griefs car la procédure disciplinaire ne peut pas être collective. D'une manière générale, les inspecteurs ne doivent pas admettre les faits sur la foi des seules déclarations par exemple du supérieur hiérarchique, mais sur des preuves tangibles ou, à défaut, en recoupant des témoignages, eux-mêmes suffisamment étayés.

- **Les modalités de recueil des témoignages**

Trois modalités de recueil des témoignages sont possibles : le procès-verbal (PV), le compte rendu (CR) et la prise de notes.

Au cas où des suites disciplinaires ou pénales, ou encore des décisions individuelles prises en considération de la personne (retrait d'emploi, mutation dans l'intérêt du service, etc.) sont probables, le recours au PV d'audition est la solution qui doit être privilégiée.

Longtemps, le principe était que si la personne entendue souhaitait que son témoignage demeure anonyme, la mission pouvait lui garantir que ce serait le cas sauf dans l'hypothèse de suites juridictionnelles. Or, le

Conseil d'État, par un arrêt du 5 février 2020<sup>10</sup>, confirmé par une décision du 28 janvier 2021<sup>11</sup>, mettant en avant le respect des droits de la défense, a jugé que lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, et qu'une procédure disciplinaire a été engagée sur cette base, le rapport établi à l'issue de cette enquête, **ainsi que, lorsqu'ils existent, les PV des personnes entendues**, ou comptes-rendus d'entretien, sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête (ou les CR de ces auditions), font partie des pièces dont ce dernier **doit recevoir communication en application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905**<sup>12</sup> sauf si la communication de ces documents est de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné. À ce jour, la jurisprudence ne permet pas toutefois de déterminer de manière certaine quand un témoignage serait de nature à nuire gravement à son auteur.

Il convient donc de mener les auditions en tenant compte de cette transmission possible et d'être très attentif à la conduite de l'entretien, à la formulation des questions, à la prise en compte des réponses, afin qu'à aucun moment la défense ne puisse contester les témoignages en prétextant que les réponses auraient pu être induites par les questions ou orientées par les inspecteurs (cf. exemples à suivre dans l'encadré *infra*).

Cette évolution jurisprudentielle peut se traduire par une difficulté à recueillir les témoignages des personnes auditionnées par craintes de représailles, notamment lorsqu'il s'agit d'enquêtes relatives à des suspicions de harcèlement moral ou sexuel.

La mission devra dans toute la mesure du possible faire acte de pédagogie et rassurer les personnes entendues en leur précisant que :

- les PV ne seront communiqués aux personnes mises en cause qu'en cas de suites administratives, disciplinaires ou pénales ;
- dans un souci de protection des victimes, si celles-ci font l'objet de la moindre pression ou mesure de représailles, elles pourront à tout moment contacter la mission, de telles attitudes étant disciplinairement<sup>13</sup> voire pénalement répréhensibles.

*A contrario*, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ne s'applique pas aux personnes privées mises en cause même si celles-ci sont investies d'une mission de service public telles que, par exemple, les dirigeants d'établissements d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État ou les présidents de fédérations sportives agréées, pour lesquels la communication des pièces de l'enquête relève du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)<sup>14</sup>. Dans ce dernier cas, les procès-verbaux et comptes rendus d'audition sont des documents administratifs préparatoires à une décision ; ils sont communicables une fois que l'autorité administrative a pris sa décision ou en l'absence de décision dans un délai raisonnable après la remise du rapport à son commanditaire. Cette communication doit se faire en respectant les secrets protégés par la loi (art. L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA). Au cas où la communication d'un témoignage serait de nature à porter préjudice au témoin, le procès-verbal ou compte rendu d'audition peut être rendu anonyme ou, si cela est impossible, faire l'objet d'un refus de communication (cf. 3° de l'article L. 311-6 du CRPA).

---

<sup>10</sup> Conseil d'État, n° 433130, publié au recueil Lebon et Conseil d'État, 12 février 2021, n° 435352, mentionnée aux tables.

<sup>11</sup> Conseil d'État, n° 435946, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>12</sup> Article 65 : « *Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté* ». \*\*\* la syntaxe commanderait d'écrire « retardés dans leur avancement », mais la loi est bien écrite ainsi sur *Légifrance*.

<sup>13</sup> Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, articles 6 ter (harcèlement sexuel) et 6 quinquies (harcèlement moral).

<sup>14</sup> Les articles L. 311-1 et suivants du CRPA permettent de refuser la communication d'un témoignage, ou d'occulter le nom de son auteur, lorsque sa divulgation pourrait porter préjudice à ce dernier.

| <b>Le procès-verbal d'audition (PV)</b> |  |
|---|--|
| <b>Modalités</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Établi pendant l'audition, sans être un verbatim, il reproduit à la première personne les propos tenus.</li> <li>○ Une fois terminé, il est relu et le cas échéant, modifié ou complété par la personne entendue.</li> <li>○ Paraphé et signé par la personne entendue, les inspecteurs peuvent, s'ils l'estiment opportun, contresigner le PV. Si le témoin refuse de signer, le PV est établi sous la seule signature des inspecteurs.</li> </ul>   |
| <b>Avantages</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La valeur du PV signé tient à ce que : <ul style="list-style-type: none"> <li>● il est plus difficile pour son auteur de contester les propos qu'il a tenus ;</li> <li>● les propos tenus peuvent être cités entre guillemets dans le rapport en toute sécurité pour la mission ;</li> <li>● en cas de suites juridictionnelles, notamment si la mission fait un signalement au parquet (article 40 du code de procédure pénale) le PV signé était le rapport.</li> </ul> </li> </ul>   |
| <b>Inconvénients</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La rédaction est exigeante car immédiate et, sans être pour autant un verbatim, conforme aux propos tenus.</li> <li>○ Le PV, rédigé à la première personne, doit être signé à l'issue de l'audition, après avoir demandé à son auteur de le relire et le cas échéant de l'amender.</li> <li>○ Le PV doit (sauf exceptions non précisées à ce jour par la jurisprudence) lorsqu'il s'agit de fonctionnaires ou d'agents publics, être communiqué à la personne poursuivie conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (voir <i>supra</i>).</li> <li>○ La personne entendue doit donc être informée loyalement de cette contrainte juridique.</li> <li>○ Le risque principal est que la personne, dans l'incertitude sur la préservation de son anonymat, n'accepte pas de témoigner.</li> </ul> |

| <b>Le compte rendu d'entretien (CR)</b> |  |
|---|--|
| <b>Modalités</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Il est mis en forme par les inspecteurs après l'audition à partir des notes prises.</li> <li>○ Il n'est pas rédigé à la première personne.</li> <li>○ Il peut être demandé oralement ou par courriel à la personne entendue de confirmer, infirmer ou compléter certains de ses propos mais le compte rendu n'a pas à être « validé » par le témoin.</li> <li>○ Il peut être signé par les inspecteurs.</li> </ul>  |
| <b>Avantages</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La rédaction est libre et le CR peut être synthétique.</li> <li>○ Non soumis à l'accord de la personne entendue, il n'a pas à être relu ou validé même s'il peut être utile de le lui soumettre en tout ou partie à des fins de précisions ou de compréhension.</li> </ul>  |
| <b>Inconvénients</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Il faut mettre en forme très rapidement les notes prises lors de l'audition au risque que le CR ne retrace pas fidèlement l'entretien.</li> <li>○ L'utilisation des citations entre guillemets dans le rapport est plus incertaine, la personne pouvant toujours contester avoir tenu de tels propos dans la mesure où elle n'a ni signé, ni validé le compte rendu.</li> <li>○ Le compte rendu, dans les mêmes conditions que le PV, constitue une pièce du rapport communicable à la personne mise en cause et ne permet donc pas plus de garantir l'anonymat du témoignage recueilli.</li> </ul> |

| La prise de notes |  |
|-------------------|--|
| Modalités         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Simple document de travail, elle est rédigée au fil de l'entretien.</li> </ul>  |
| Avantages         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Absence de formalisme (style télégraphique, abréviations personnelles) rédigée à la main ou sur tablette etc.</li> <li>○ Simple document de travail interne à la mission, il peut comporter des appréciations, des remarques ou des commentaires.</li> </ul>  |
| Inconvénients     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'emploi des citations entre guillemets est encore plus risqué que dans le CR en cas de contestation.</li> <li>○ Un rapport ou une partie de celui-ci rédigé uniquement à partir de prises de notes ne reposera que sur les seuls écrits de la mission, sauf à s'appuyer sur des témoignages non anonymes ou des pièces recueillies par ailleurs. Il est par ailleurs impossible de citer des propos entre guillemets reposant sur une seule prise de notes.</li> </ul> |

Lorsque la mission opte pour des procès-verbaux d'audition, les inspecteurs peuvent choisir :

- soit de rédiger sur place, d'imprimer et de faire signer sa déposition au témoin immédiatement ;
- soit de différer la signature (par exemple le lendemain si la mission reste plusieurs jours sur place), pour permettre au témoin de relire et compléter sa déposition.

Dans tous les cas, il est souhaitable – si c'est matériellement possible – que tous les procès-verbaux (cf. annexe 3) soient signés sur place. L'expérience montre que le recueil des procès-verbaux signés, s'il n'est pas fait sur place dans la suite immédiate des auditions, est un exercice long et difficile à mener à terme dans des délais resserrés.

En annexe aux procès-verbaux, la liste des pièces remises par le témoin à la mission pourra être jointe ; le procès-verbal précisera également que le témoin a donné son accord sur l'utilisation de ces pièces, s'il s'agit de documents personnels.

Il n'y a pas lieu de remettre au témoin une copie du procès-verbal de son témoignage, celui-ci étant un document administratif non communicable, jusqu'à l'intervention d'une décision de l'autorité compétente quant à l'engagement d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure prise dans l'intérêt du service (cf. art. L. 311-2 CRPA).

Les inspecteurs devront, en amont, préparer la liste des questions types qu'ils souhaitent poser aux différents témoins.

La préparation d'un questionnaire précis est conseillée pour les personnes impliquées ou mises en cause par l'enquête prenant en compte l'ensemble des faits déjà recueillis et les problématiques soulevées lors des entretiens déjà réalisés ou ressortant des documents consultés.

Les questions doivent être précises ; si la réponse manque de clarté ou si le témoin se contredit, il faut lui demander d'éclaircir son propos.

Lors du recueil des témoignages, il faut éviter de mettre le témoin en difficulté et ne pas chercher à le déstabiliser ; il faut le laisser réfléchir à la construction de ses réponses et lui laisser le temps de les exposer ; s'il est trop laconique ou allusif, il ne faut pas hésiter à inciter le témoin à aller au bout de ses explications sans pour autant faire preuve de brusquerie. Il n'est pas rare que la parole ne se libère qu'après plusieurs moments de silence ou des propos sans relation directe avec l'objet de la mission. Aussi est-ce à un véritable travail de maïeutique que doit souvent se livrer la mission.

*Les questions doivent rester neutres. Il faut, en particulier, absolument éviter des questions « orientées » qui peuvent inciter à témoigner dans un sens plutôt qu'un autre. Exemple de question orientée :*

*Avez-vous pu constater l'**autoritarisme** de M. X et son comportement s'apparente-t-il à du **harcèlement moral** ?*

*La question doit être aussi neutre que possible :*

*Décrivez vos relations avec M. X et son comportement.*

- **La présence d'un tiers lors d'une audition**

Si le témoin le demande, la présence d'un tiers (avocat ou autre personne, par exemple un représentant syndical ou un collègue) ne doit pas être refusée *a priori*, **même s'il ne s'agit pas d'un droit**. Il faut par contre rappeler au témoin que c'est lui que la mission souhaite entendre. La parole du tiers « accompagnant » ne doit en aucun cas se substituer à celle du témoin. Dans l'hypothèse où le tiers souhaite manifestement lui-même être entendu par la mission, en particulier lorsqu'il s'agit d'un délégué syndical, il convient de lui proposer un rendez-vous distinct pour recueillir son témoignage.



*Naturellement la mission peut toujours s'opposer à la présence d'un tiers lors d'une audition lorsqu'elle estime que celle-ci, loin de rassurer la personne entendue, est au contraire de nature à **exercer une pression sur elle**. Ainsi, la mission pourra s'opposer à ce que, par exemple, le supérieur hiérarchique d'un agent soit présent lors de l'audition de ce dernier.*

D'une manière générale, la mission doit informer les témoins que, sauf exception, elle n'accepte pas les auditions collectives.

Elle pourra par ailleurs **organiser des confrontations de témoins** si elle le juge nécessaire.

- **La conclusion des échanges**

À l'issue de l'audition, la mission peut informer la personne entendue de sa disponibilité pour l'entendre de nouveau si cela apparaît nécessaire et à recueillir de sa part tout document ou élément d'information complémentaire. Les coordonnées des inspecteurs composant la mission figurent sur la convocation.

La stricte confidentialité des échanges, y compris vis-à-vis de l'autorité hiérarchique, qui n'est pas en droit de demander qu'il lui en soit rendu compte, peut également être rappelée à l'issue du témoignage.

## **2.5. Le recueil des pièces**

C'est de la qualité des pièces rassemblées et de leur exhaustivité que dépendra, pour une bonne part, la force de conviction d'un rapport. C'est pourquoi, tous les documents recueillis doivent avoir été lus, quels que soient leur volume et leur taille.

- **Recueillir le maximum de pièces administratives incontestables**

Les agents de l'administration ne peuvent pas refuser de communiquer à une mission d'inspection générale les pièces et documents administratifs qui sont en leur possession.

En cas de réticence ou de résistance des personnes interrogées, il convient de formuler la demande par écrit (lettre ou courriel) et de leur indiquer que leur refus sera mentionné dans le rapport et peut lui-même donner lieu à une procédure disciplinaire.

Si besoin est, la mission pourra rappeler les pouvoirs d'investigation dont elle dispose et les sanctions attachées au refus de répondre à ses injonctions, refus qui en lui-même constitue une faute disciplinaire et une infraction pénale (**cf. supra**).



*Quel que soit le volume des documents transmis à la mission, toutes les pièces disponibles doivent être consultées, ne serait-ce que pour être écartées si elles ne méritent pas que la mission s'y attarde : lettres, courriels, pièces comptables, etc. Il convient en effet d'éviter que le rapport ne soit fragilisé en témoignant dans sa rédaction de l'absence de prise en compte de pièces du dossier qui se révéleraient importantes. Si nécessaire, des photocopies des documents seront conservées par la mission pour pouvoir être citées et, le cas échéant, reproduites dans le rapport.*

Lorsque la taille des documents interdit une consultation sur place ou une reproduction (par exemple liasses comptables, comptes rendus de conseil d'administration, etc.), il sera donné au témoin un récépissé exhaustif des pièces confiées à la mission et lesdites pièces seront restituées après dépouillement (cf. annexes 4 et 5).

- **Les précautions à prendre dans le recueil et l'utilisation des documents**

Afin de garantir l'anonymat de la diffusion de documents, des solutions telles que, par exemple, la mise en place par l'établissement d'un *cloud* sur lequel les agents sont invités à placer leurs documents suite à leur audition est à éviter ; même si l'intention première est de faciliter le recueil de pièces pour les inspecteurs, il faut veiller à préserver l'anonymat des sources et préférer que la personne entendue adresse les documents par courriel aux inspecteurs.

La mission ne peut exiger des témoins qu'ils lui remettent des pièces ou des informations personnelles. Si des documents de ce type lui sont remis, ce ne peut être qu'à l'initiative du témoin, à qui la mission devra demander si elle peut en faire usage. Cet accord devra être consigné par écrit pour éviter toute contestation ultérieure.

Par ailleurs, la mission devra veiller au respect des secrets protégés par la loi (médical, bancaire, correspondances, etc.) et ne publier aucun document qui puisse porter atteinte à ces secrets, sauf accord écrit exprès de l'intéressé que ces documents concernent (cf. *infra*).



*La question des preuves pouvant être recueillies par la mission restant source d'incertitudes du fait des divergences de jurisprudence, la mission devra a priori systématiquement refuser de recevoir des documents concernant des tiers et qui violeraient des secrets protégés par la loi sauf elle-même à violer à son tour des secrets protégés par la loi. Ainsi, des documents à caractère médical fournis par des tiers ne pourront être utilisés par la mission. En revanche, conformément à une jurisprudence récente du Conseil d'État<sup>15</sup>, des enregistrements, même obtenus de façon clandestine, pourront être utilisés comme éléments de preuve par la mission. De même, des copies de courriels ou SMS personnels communiquées par des personnes qui en étaient les auteurs, ou les destinataires fût-ce à titre de simple information, pourront être repris par la mission dans son rapport. Toutefois, il convient de ne recourir à de tels éléments de preuve que lorsqu'il constitue le seul moyen d'établir la matérialité des faits.*

## 2.6. L'attitude durant la mission

- **Le rappel des règles de déontologie**

Les personnes auditionnées doivent être averties, en début d'entretien, du cadre dans lequel se déroule la mission, de ce qui est attendu d'elles, de leurs droits et obligations, des règles déontologiques applicables, tant pour elles que pour la mission. Comme il a été rappelé *supra*, il convient d'indiquer aux témoins qu'en cas de suites disciplinaires ou juridictionnelles, que ce soit devant le juge administratif ou pénal, leur témoignage sera communiqué à la personne mise en cause.

- **Le comportement des inspecteurs**

Le comportement des inspecteurs doit être courtois, calme, dépourvu de toute animosité et d'*a priori* mais, inversement, les auditions doivent être menées sans complaisance, voire « connivence », et avec rigueur.

L'audition est destinée à recueillir la parole du témoin, dans les limites de l'objet de la mission, l'écoute est donc primordiale. Le témoin peut être recadré s'il est prolixe ou si son propos est hors-sujet mais toujours avec la plus extrême courtoisie : il ne doit pas être interrompu inutilement. Il ne doit pas subir de pressions. En outre, l'audition ne doit pas être l'occasion pour les inspecteurs d'exprimer leurs propres convictions ou de tester leur analyse de la situation.

---

<sup>15</sup> Conseil d'État, 21 juin 2019, décision n° 424593.

Lorsqu'il apparaît qu'un témoin ment de manière manifeste, la mission peut le mettre face à ses contradictions ou à d'autres témoignages contraires sans en donner la source. Si le témoin persiste dans ses dires, la mission lui en donne acte et le retranscrit dans le procès-verbal sans chercher à obtenir un témoignage qu'elle estimerait conforme à la vérité. Si un témoin garde le silence, la mission doit essayer de le mettre en confiance et, par des questions très larges, l'amener à s'exprimer le plus librement possible (cf. *supra*).

Cette neutralité dans le comportement est un élément essentiel de crédibilité de mission ; toute suspicion de partialité pourrait amener des doutes sur l'objectivité des conclusions et être exploitée par les parties mises en cause, notamment au moment de la phase disciplinaire ou pénale, si le rapport débouche sur des poursuites.



*Le comportement des inspecteurs devra être d'autant plus irréprochable que la moindre maladresse pourra être exploitée, en particulier si, cela fût-il illégal<sup>16</sup>, la personne entendue procède à un enregistrement clandestin de l'entretien.*

Les risques qui peuvent être encourus par les inspecteurs en charge d'une enquête sont notamment la diffamation publique (visée à l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881), non publique (article R. 621-1 du code pénal) ou la dénonciation calomnieuse (article 226-8 du code pénal).

### 3. Rédaction, procédure contradictoire et notification

#### 3.1. La rédaction du rapport provisoire

- **L'objectivité du rapport**

Le rapport doit être rédigé de manière objective, la prudence adoptée dans la conduite de la mission doit être de mise dans les termes et expressions employés dans le rapport ; il faut donc éviter les appréciations subjectives et vagues. En effet, la première réaction des personnes mises en cause par un rapport est de critiquer son objectivité en mettant en avant la partialité dont auraient fait preuve les inspecteurs. Il est essentiel à cet égard que, dans la forme comme dans le fond, le rapport ne puisse prêter à une telle critique.

Aussi convient-il 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. Un adverbe, parfois même de simples guillemets, peuvent faire la différence entre un rapport objectif et un rapport qui paraîtra partial.

*Exemples (en rouge) d'incises et/ou de guillemets qui traduisent un parti pris de la mission :*

*Les compétences limitées, en comptabilité, des trésorier et trésorier-adjoint, MM. X et Y, **respectivement simples professeur des écoles et professeur d'EPS**, expliquent au moins pour partie les anomalies relevées par la mission dans la tenue des comptes de l'association.*

*La **soi-disant** « direction des ressources humaines » mise en place par M. X ne permettait pas dans les faits un suivi effectif de l'activité des agents.*

---

<sup>16</sup> Délit réprimé par l'article 226-1 du code pénal.



La rédaction doit être nuancée et relative, les propos doivent être mesurés.

*Exemples (en rouge) de propos à mesurer :*

*Plutôt que « Le chef d'établissement, en agissant comme il l'a fait, a eu une **attitude indigne** d'un cadre en responsabilité dans l'institution scolaire. »*

*Préférer : « Le chef d'établissement, en agissant comme il l'a fait, a eu **un comportement qui ne saurait être celui** d'un cadre en responsabilité dans l'institution scolaire. »*

De même qu'un rapport ne doit pas être rédigé sur du ressenti, il ne peut être fondé sur une simple accusation anonyme pas plus que sur une « note blanche »<sup>17</sup>. En revanche, au terme de ses investigations, **la mission devra avoir acquis une intime conviction et présenter de manière claire, et ferme, ses conclusions.**

Enfin, il convient d'éviter toute appréciation à connotation médicale, en particulier dans le domaine psychiatrique où certaines expressions courantes pourront être perçues par les personnes mises en cause comme posant un véritable diagnostic médical pour lequel les inspecteurs sont bien évidemment incompétents.



*Les propos tenus par les personnes entendues par la mission émettant une hypothèse d'ordre médical ne doivent pas non plus être repris dans le rapport, même entre guillemets. Il appartient en pareille situation aux inspecteurs de faire décrire par leurs auteurs de la manière la plus précise possible les faits ou les comportements liés au « diagnostic » posé, seuls ces derniers pouvant être repris dans le rapport.*

*Exemples de propos (en rouge) pouvant apparaître comme posant un diagnostic médical posé ou repris à son compte par la mission :*

*M. X, **atteint d'un syndrome de toute puissance** après quinze années passées à la tête de l'établissement, témoignait d'un comportement extrêmement autoritaire.*

***La paranoïa dont souffrait le chef d'établissement** interdisait, de fait, toute relation normale avec ses adjoints.*

*Lorsque qu'un nouvel enseignant été affecté dans l'IUT, le directeur le mettait en valeur de manière excessive auprès de ses collègues puis, après quelques semaines, ne lui trouvait que des défauts et ne cessait de le dénigrer auprès de ces mêmes collègues, **comportement révélateur, comme l'ont au demeurant souligné plusieurs personnes entendues par la mission, d'une personnalité de type pervers narcissique.***

D'une manière générale, 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.

*Exemples d'éléments à caractère médical (en rouge) n'ayant pas à figurer dans un rapport :*

*M. X n'a repris ses fonctions qu'après un arrêt maladie **consécutif à une crise cardiaque.***

*La vigilance du directeur adjoint chargé des finances était amoindrie, selon ses propres dires, par la prise de médicaments **destinés à traiter une dépression consécutive au suicide de son épouse.***



*Seul un **accord écrit explicite** signé de la personne entendue peut autoriser la mention d'éléments de nature médicale la concernant dans le rapport. Un propos oral ou encore la simple remise d'un certificat médical, a fortiori si c'est par l'administration, ne permettent pas de considérer que la personne a donné son accord à la mention de tels éléments dans le rapport. Aussi, pour prévenir toute difficulté ultérieure, il conviendra de faire préciser dans le procès-verbal d'audition qui sera*

<sup>17</sup> Cf. J.P Lemoine, *Rapport sur le constat et la qualification des faits dans l'enquête administrative*, IGA novembre 1997.

signé par son auteur « *J'autorise la mission à faire expressément mention dans son rapport des éléments à caractère médical me concernant que je viens de lui communiquer* ».

- **La prudence dans les mises en cause individuelles**

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.

*Exemples d'assertions (en rouge) dont la rédaction témoigne du caractère non avéré :*

*L'absence de consolidation de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'association ne pouvait que favoriser les dérives, **pour ne pas dire les malversations**, dont se sont rendus coupables certains cadres de l'association.*

*Seuls les avantages indus dont bénéficiaient probablement certains cadres de la part de la société d'informatique expliquent le quasi-monopole qui lui avait été attribué.*

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, par ailleurs, 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 :

*Exemples de mises en cause (en rouge) inutiles de la vie privée :*

*Le doyen invitait régulièrement en week-end aux frais de l'association qu'il présidait et qui était financée par des crédits de recherche, **sa maîtresse** Mme X, maître de conférences.*

*Le directeur avait fait aménager, aux frais de l'établissement, un studio pour Mme X. en dehors de toute utilité ou nécessité de service **afin de pouvoir la rejoindre plus discrètement**.*

Il convient de même de proscrire tout ce qui pourrait apparaître comme un jugement moral porté sur les personnes mises en cause par le rapport.

*Exemples de propos (en rouge) à caractère moral à proscrire :*

***Le comportement du proviseur est scandaleux au regard** de ce que l'administration est en droit d'attendre de la part d'un cadre supérieur du ministère de l'éducation nationale.*

***La malhonnêteté du doyen**, qui a toujours refusé de communiquer à la mission les pièces qu'elle lui réclamait, ne peut qu'être soulignée.*

*La principale adjointe, **qui manifestement devait considérer que le temps de travail qu'elle consacrait à l'établissement était bien suffisant**, n'était jamais présente avant 10 heures à son bureau, bureau qu'elle quittait au plus tard à 17 heures.*

Il peut arriver que les seuls éléments dont disposent les inspecteurs soient les témoignages recueillis lors de la mission. Dans ce cas, le rapport remis au commanditaire devra préciser dans le corps du texte ou en note de bas de page le nom et/ou les fonctions du ou des auteurs des témoignages cités. D'une manière générale, citer entre guillemets des propos tenus par les personnes entendues par la mission sera d'autant plus aisé que lesdits témoignages auront été recueillis sur procès-verbal (*cf. supra*).



*La circonstance qu'un rapport s'appuie principalement, voire exclusivement, sur les témoignages recueillis ne doit pas conduire à une rédaction qui ne serait qu'une succession de propos entre guillemets. Un rapport doit être construit et présenter au lecteur de manière claire une situation donnée, les témoignages venant simplement, et sans excès, à l'appui de la démonstration entreprise.*

*Il convient, d'une manière générale, d'éviter de trop recourir aux citations qui alourdissent le rapport et peuvent facilement donner le sentiment que celui-ci est exclusivement à charge.*

- **Les éléments hors du champ de la mission**

Il faut s'en tenir strictement à la saisine 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.

*Exemple de propos (en rouge) à proscrire car sans rapport avec l'objet de la mission :*

*Le lycée est installé dans un ancien couvent du XIX<sup>ème</sup> siècle auquel ont été adjoints, en 1982 puis en 1992, deux nouveaux bâtiments, l'ensemble présentant un caractère peu fonctionnel. La région envisage de construire sur un terrain situé à proximité de l'actuel établissement un nouveau collège. **La mission ne peut qu'émettre des réserves sur la pertinence d'un tel projet alors que la démographie scolaire dans le second degré est orientée à la baisse.***

Dans l'hypothèse où, à la faveur d'une mission, apparaîtraient des éléments sans lien direct avec l'objet de la mission mais paraissant justifier un complément d'investigation, voire une nouvelle mission, il convient d'en informer le chef de l'IGÉSR aux fins de saisine du commanditaire du rapport initial, en général le cabinet du ministre, d'une demande en ce sens (**cf. supra**).

Dans le rapport, les guillemets sont utilisés à chaque fois que l'on souhaite préciser que les propos cités dans un rapport sont extraits d'un document, d'un texte législatif ou réglementaire ou proviennent d'un témoignage. Des guillemets ouverts doivent toujours être refermés. Les propos cités entre guillemets doivent être scrupuleusement fidèles au texte ou aux témoignages originels. Lorsque des citations sont imbriquées, les guillemets français sont remplacés à l'intérieur de la citation par des guillemets anglais ("").

*Exemple de propos (en rouge) cités entre guillemets anglais à l'intérieur d'une citation entre guillemets français :*

*Selon le témoignage du conseiller principal d'éducation recueilli par la mission, « l'élève a abordé son professeur de français à l'intercours en lui disant "**Je vais te faire la peau**" avant de le frapper violemment au visage ».*



*Dans un souci de plus grande lisibilité du rapport, il est recommandé, outre les guillemets, de mettre toutes les citations (textes et extraits de PV) en italique plutôt qu'en caractères romains.*

- **Le plan du rapport**

*Les titres et sous-titres du rapport doivent être explicite au regard de la démonstration faite par la mission. À l'exception des parties purement descriptives, par exemple sur des éléments de démographie scolaire, les titres doivent illustrer le contenu de la partie qu'ils annoncent. Exemples (en rouge) de titres à préciser :*

*Plutôt qu'un titre très neutre : « 1.2. **La carrière** du chef d'établissement »*

*Préférer si c'est le sens des observations de la mission : « 1.2. Une carrière de chef d'établissement **marquée d'emblée par des difficultés** ».*

*De même plutôt que : « 3.2. La vie scolaire »*

*Privilégier, si cela correspond au développement qui suit : « 3.2. Une vie scolaire **déstabilisée par l'absence d'objectifs clairs** ».*

- **La prescription en matière disciplinaire**

La loi du 20 avril 2016 a introduit à l'article 19<sup>18</sup> de la loi du 13 juillet 1983 une prescription en matière disciplinaire. Désormais, **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**. Concrètement cela signifie que la prescription ne court pas pour des faits datant de plus de trois ans mais dont l'administration n'a pas eu connaissance ou a eu une connaissance insuffisante. À l'inverse, dès lors que l'administration avait pleinement connaissance des faits mais qu'elle n'a pas engagé de poursuites, passé ce délai de trois ans, elle ne peut plus déclencher une action disciplinaire.

Il est relativement fréquent qu'à la faveur d'une enquête administrative, la mission découvre des faits connus de l'administration, constitutifs de fautes disciplinaires, mais qui, à l'époque, n'ont fait l'objet d'aucune suite. L'exemple typique est lorsque la mission constate que, plusieurs années auparavant, la personne sur laquelle elle enquête a déjà fait l'objet d'un rapport de l'autorité académique ou de l'inspection générale la mettant en cause mais que celui-ci a été sans conséquence. En pareille situation, il conviendra que la mission fasse état dans son rapport des faits antérieurs, **tout en précisant bien que ces derniers, compte tenu des règles de prescription applicables, ne peuvent plus faire l'objet de poursuites disciplinaires** mais qu'il convient de les rappeler afin d'établir le caractère récurrent des fautes commises par l'intéressé, même si seules celles connues de l'administration depuis moins de trois ans pourront faire, le cas échéant, l'objet de poursuites disciplinaires.



*Lorsque la mission relève des faits fautifs qui seront très rapidement prescrits, elle doit le signaler sans délai à l'administration afin d'éviter que ces derniers ne soient prescrits au moment où l'administration rend son rapport définitif.*

### 3.2. La procédure contradictoire

- **Pourquoi une phase contradictoire ?**

Comme cela a été indiqué *supra*, il n'entre pas dans les missions de l'IGÉSR de conduire des procédures disciplinaires. L'inspection peut simplement :

- soit être saisie d'une mission consécutive à des dysfonctionnements présumés, certaines personnes pouvant le cas échéant être nommément visées par la lettre de saisine, auquel cas on parlera de rapport susceptible de suites disciplinaires ;
- soit à la faveur d'un autre type de mission, être amenée à relever des faits susceptibles d'entraîner pour leur auteur des poursuites disciplinaires, financières ou pénale ou des mesures prises en considération de la personne.

Dans les deux cas, ces rapports peuvent déboucher sur des poursuites engagées par l'administration, le cas échéant sur la préconisation de la mission d'inspection. Ils sont également susceptibles de donner lieu à des procédures devant les juridictions financières ou pénales. Ils peuvent – et doivent en cas d'engagement d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure prise en considération de la personne – être versés dans le dossier des agents concernés. Le rapport qui sera versé dans le dossier de l'agent sera le rapport définitif, le cas échéant partiellement occulté conformément aux dispositions des articles L. 311-1 et suivants du code des

---

<sup>18</sup> Article 19 : « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

*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'acquiescement, de relaxe ou de condamnation. Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de l'agent avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire [...]. »*

relations entre le public et l'administration lorsque sont évoqués des faits qui ne concernent pas la personne mise en cause et dont la suppression ne porte pas atteinte aux droits de la défense.

Même si – juridiquement – la procédure contradictoire n'est pas obligatoire à ce stade<sup>19</sup>, il est souhaitable que les personnes mises en cause puissent contester ce qui est dit en portant, le cas échéant, des éléments nouveaux à la connaissance de la mission. **Cette phase contradictoire permet également de corriger des erreurs factuelles qui, souvent, n'ont pas d'influence sur le fond mais peuvent nuire à la crédibilité des rapports.** En outre, la phase contradictoire permet de « stabiliser » des rapports qui pourront plus difficilement faire l'objet de contestations ultérieures, notamment en cas de suites administratives ou judiciaires, si les personnes mises en cause n'ont pas contesté les faits durant cette phase contradictoire.



*La phase contradictoire garantit les droits des personnes mises en cause, la qualité du rapport et la protection des inspecteurs.*

- **La rédaction du rapport provisoire**

Réserve faite des modifications éventuelles apportées au vu des observations des personnes mises en cause, le rapport définitif est identique au rapport provisoire à une réserve près : **ce dernier ne doit comporter ni conclusion, ni préconisations relatives aux personnes telles qu'un retrait de fonctions ou l'engagement d'une procédure disciplinaire.** Les PV d'audition ne sont pas joints à ce stade. En effet, de telles préconisations reviendraient à nier l'intérêt même de cette étape de l'élaboration du rapport en donnant l'impression que les inspecteurs ont déjà un avis définitif sur les suites qu'ils entendent proposer, sans attendre les réactions qu'ils ont eux-mêmes sollicitées.



*Le rapport provisoire soumis à la phase contradictoire doit être rédigé avec les mêmes exigences que le rapport définitif. En particulier, il ne doit comporter aucune approximation ni, a fortiori, aucun élément non établi que les inspecteurs seraient tentés d'insérer pour recueillir les réactions des personnes mises en cause dans le rapport.*

Le rapport soumis à la procédure contradictoire est un document provisoire. Aussi, conformément aux articles L. 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration et à la jurisprudence, la mission ne peut-elle le communiquer à d'autres personnes que celles visées par le rapport, notamment aux supérieurs hiérarchiques même s'ils en font la demande. Cette même règle de non communicabilité à des tiers s'impose en principe aux destinataires du rapport, en particulier les personnes mises en cause qui ne peuvent le rendre public<sup>20</sup>.



*Il est systématiquement précisé sur la page de garde du rapport provisoire que « Ce document est strictement confidentiel, les informations qu'il contient ne doivent pas être divulguées ». Il peut être également indiqué, quand cela est le cas, que « Certaines parties ne sont pas communiquées au titre des articles L. 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration ».*

---

<sup>19</sup> Voir Conseil d'État, 29 juillet 1994, Masliah, n° 122492, aux tables, qui rappelle que « les conditions dans lesquelles un contrôle s'est déroulé sont sans influence sur la procédure suivie devant le juge disciplinaire dès lors que celle-ci a respecté le principe du contradictoire » et 8 novembre 1999, M. X, n° 186369 qui précise que « la circonstance que le rapport précité de l'inspection générale du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications en date du 30 avril 1996 ait été établi sans que M. X. soit entendu ne faisait pas obstacle à sa prise en compte dès lors que les parties au litige porté devant la juridiction administrative ont été à même d'en discuter le contenu ; »

<sup>20</sup> CADA, 28 sept. 2006, président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, n° 20064048.

- **La présentation du rapport soumis à la procédure contradictoire**

Le rapport provisoire se présente comme un rapport définitif, réserve faite des préconisations et de la conclusion qui, au stade de la phase contradictoire, ne sont pas encore finalisées et ne doivent pas, en tout état de cause, figurer dans le rapport. Les personnes mises en cause dans le rapport y répondent généralement par un document écrit auquel sont jointes des annexes.

- **La notification du rapport provisoire**

Dans toute la mesure du possible, le rapport doit être notifié par la voie administrative. Une telle notification suppose toutefois qu'il existe une autorité hiérarchique ou fonctionnelle (recteur, président d'université, directeur d'administration centrale, etc.) à qui le rapport pourra être transmis aux fins de notification et que les destinataires soient en fonctions (et non pas, par exemple, en congé de maladie).

La première enveloppe à l'attention de l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle, envoyée en recommandé avec accusé de réception, qui devra notifier le rapport provisoire – mais dont elle n'a pas à avoir connaissance – contient un courrier (cf. annexe 6) auquel sont joints :

- un accusé de réception (cf. annexe 7) que devra signer le destinataire du rapport et que l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle devra retourner à l'IGÉSR ;
- le rapport sous enveloppe scellée auquel est jointe une lettre de notification (cf. annexe 8).



*Dans la mesure où l'autorité hiérarchique n'a pas à avoir connaissance du rapport provisoire, la notification par voie électronique n'est, en principe, pas possible.*

À défaut, le rapport est notifié par la section des rapports de l'IGÉSR aux destinataires sous forme papier par voie postale en recommandé avec accusé de réception.

Une notification par voie électronique à l'adresse de la personne concernée est également possible ; l'envoi devra être fait en précisant au destinataire qu'il devra accuser réception de cette transmission.

D'un point de vue juridique, les trois modes de notification emportent les mêmes effets. Ce sont donc essentiellement des considérations de délais de notification, voire de coûts en cas de notifications multiples, qui conduiront à privilégier la voie administrative ou électronique plutôt que la voie postale.



*Le rapport provisoire notifié dans le cadre de la procédure contradictoire ne doit l'être qu'aux personnes mises en cause. En particulier, les responsables hiérarchiques ou fonctionnels des intéressés (recteur, IA-DASEN, président d'université, etc.) n'ont pas à en connaître, et ce alors même qu'ils seraient à l'origine de la saisine de l'inspection générale. Cette situation s'explique par le caractère provisoire du rapport : certains éléments y figurant peuvent être modifiés ou abandonnés au vu des réponses des personnes mises en cause et il convient d'éviter que ne circule dans les services ce qui n'est encore qu'un document de travail. Face à une demande de communication des commanditaires de la mission, il conviendra de répondre en proposant, le cas échéant, un simple point oral sur l'état d'avancement de la mission en restant prudent quant aux propos tenus.*

- **Le découpage du rapport quand plusieurs personnes sont mises en cause**



*Il convient de veiller à masquer tout élément qui serait susceptible de porter atteinte aux règles sur la communication des documents administratifs. En particulier, des tiers ne doivent pas avoir accès à des informations à caractère personnel ou portant une appréciation concernant d'autres personnes nominativement désignées ou pouvant facilement être identifiées<sup>21</sup>.*

Un rapport peut mettre en cause plusieurs personnes. Le principe est que chaque personne mise en cause ne peut avoir connaissance que des seuls éléments la concernant. L'idéal est de rédiger le rapport avec des paragraphes propres aux personnes concernées qui pourront facilement être disjoints. Ce n'est toutefois pas toujours possible et il faudra alors masquer les passages correspondants, de même que les paragraphes disjoints en indiquant « **Partie non communicable (art. L. 311-1 s. CRPA)** ».

Ainsi, un adjoint gestionnaire n'a pas à connaître les raisons pour lesquelles le proviseur a été nommé dans l'établissement de même que ce dernier n'a pas à connaître les aléas ayant pu affecter la carrière de son adjoint. Dans l'exemple ci-dessous, le rapport se présente donc sous une forme différente selon qu'il s'adresse au proviseur ou à l'adjoint-gestionnaire, un bandeau masquant les parties du texte qui n'ont pas à être communiquées.

*Les différentes versions du rapport :*

*a) texte rédigé par la mission :*

*D'emblée, la direction de l'établissement a connu de graves dysfonctionnements. L'arrivée dans l'établissement du proviseur était intervenue en cours d'année scolaire et faisait suite à sa mutation dans l'intérêt du service alors, que pour sa part, l'adjoint-gestionnaire avait été affecté dans le lycée à la sortie de l'IRA où il avait été autorisé à redoubler sa scolarité.*

*b) destinée au proviseur :*

*D'emblée, la direction de l'établissement a connu de graves dysfonctionnements. L'arrivée dans l'établissement du proviseur était intervenue en cours d'année scolaire et faisait suite à sa mutation dans l'intérêt du service alors que, pour sa part, l'adjoint-gestionnaire avait été affecté dans le lycée à la sortie de l'IRA **Partie non communicable (art. L. 311-1 s. CRPA).***

*c) destinée à l'adjoint gestionnaire :*

*D'emblée, la direction de l'établissement a connu de graves dysfonctionnements. L'arrivée dans l'établissement du proviseur était intervenue en cours d'année scolaire **Partie non communicable (art. L. 311-1 s. CRPA)** alors que, pour sa part, l'adjoint-gestionnaire avait été affecté dans le lycée à la sortie de l'IRA où il avait été autorisé à redoubler sa scolarité.*

---

<sup>21</sup> Article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : « *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 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, pour les mêmes raisons, de ne transmettre à chaque personne intéressée que les annexes correspondant aux parties qui la concernent.

*Il faut dans toute la mesure du possible anticiper sur les éventuels problèmes de communicabilité et éviter des découpages qui, outre leur caractère fastidieux, peuvent très vite compliquer la lecture du rapport, voire le rendre illisible. Ainsi, dans l'exemple précédent, il est préférable de rédiger le rapport en deux parties, l'une concernant le chef d'établissement, l'autre l'adjoint gestionnaire. Lors de la communication du rapport, il suffira simplement d'enlever du rapport notifié au chef d'établissement la partie relative à son adjoint et réciproquement. **Cette manière de procéder peut conduire, le cas échéant, à des répétitions mais elle reste préférable à un découpage complexe du rapport qui rendrait ce dernier illisible.***



*La même précaution devra être prise dans la rédaction des procès-verbaux d'audition, désormais susceptibles d'être communiqués aux agents faisant l'objet de poursuites disciplinaires, lorsque les témoignages mettent en cause plusieurs personnes.*

### 3.3. La rédaction du rapport définitif

- **La prise en compte des observations en défense des personnes mises en cause**

La liberté laissée aux intéressés dans la rédaction de leur mémoire en défense peut conduire ces derniers à mettre en avant des éléments qui leur paraissent importants mais qui peuvent être sans lien avec l'objet du rapport tel que, par exemple, le rappel de leur carrière.

*Il appartient aux auteurs du rapport de bien distinguer, d'une part, les pièces produites sans rapport avec l'objet de la mission et les simples propos, qui n'appellent pas de réponse, et, d'autre part, les éléments qui contestent véritablement le contenu du rapport dont il faudra tenir compte lors de la rédaction du rapport définitif et auxquels il convient de répondre – même sommairement –, quelle que soit par ailleurs leur pertinence.*



Le principe est que les réponses des personnes mises en cause sont jointes au rapport, y compris les annexes éventuelles. Il est cependant possible que la taille de ces annexes rende matériellement impossible leur jonction au rapport. Dans ce cas, la mission signale expressément, en les listant, les pièces non reproduites en précisant qu'elles peuvent être consultées à la section des rapports de l'inspection générale.

- **La rédaction définitive**

Les observations en défense des personnes mises en cause peuvent apparaître, de manière explicite, de trois manières distinctes dans le rapport définitif en fonction de la nature des observations des personnes mises en cause :

- dans le corps même du texte du rapport où est rappelé l'argumentaire des personnes mises en cause et la réponse des inspecteurs ;
- dans une réponse spécifique, rédigée par les inspecteurs, insérée après les annexes du rapport, qui reprend essentiellement des éléments généraux et des éléments pour lesquels la réponse est trop longue ou trop technique pour figurer dans le corps du rapport ou qui justifient l'abandon d'une partie des griefs ;
- à la fois dans le corps du rapport et par une réponse spécifique.

Il est impératif de rappeler dans l'introduction du rapport que la procédure contradictoire a été mise en œuvre et que les personnes mises en causes ont répondu, ou non, par écrit à cette communication et fait connaître leurs observations.



*Dans le cadre de la procédure contradictoire, un rapport provisoire a été notifié à MM. X et Y le ... Les intéressés, par des courriers en date respectivement du... et du..., ont présenté leurs observations, qui sont reproduites à la suite du présent rapport. Les réponses de la mission à ces observations sont intégrées dans le corps du présent rapport définitif.*

Les réponses insérées dans le corps du rapport ne doivent pas être trop longues afin de ne pas nuire à la lisibilité du rapport. Ainsi, les exemples ci-dessous répondent à cet objectif de concision.

*L'adjoint-gestionnaire, dans son mémoire en réponse, conteste l'appréciation portée par la mission sur les conditions dans lesquelles il s'acquitte de ses tâches et indique notamment que l'agent comptable « n'a jamais émis la moindre remarque quant à la qualité de [sa] gestion ». Il n'apporte toutefois à l'appui de ses dires aucun élément probant susceptible de remettre en cause les témoignages de son chef d'établissement et de l'agent comptable, se contentant de minimiser ses manquements et de reporter sur sa tutrice la charge de sa formation insuffisante lors de sa prise de poste.*

*Le professeur X, dans son courrier en réponse, précise que les frais pris en charge par l'association correspondaient à un congrès d'épidémiologie et de santé publique. La mission ne peut toutefois qu'être réservée sur l'imputation à l'association de la totalité des frais liés à cette croisière, d'autant qu'il n'est pas établi que l'assemblée générale en ait été informée et se soit prononcée sur le bien-fondé de ce type de dépenses, ni sur le montant des ressources consacrées à des frais de représentation d'un montant très élevé.*

La réponse des inspecteurs peut être très courte, voire se limiter à un simple donner-acte.

*Si le chef d'établissement soutient dans son mémoire en réponse que c'est à la demande expresse de M. X, IA-IPR, qu'il aurait fait pression sur l'élève pour que celui-ci ne dénonce pas les faits de bizutage dont il avait été l'objet, la mission constate que cette affirmation est contredite tant par les dires de M. X que par la copie du courriel adressé à l'époque par ce dernier à la rectrice.*

*Selon les explications données par le professeur X, dans son courrier du ..., ces appareils auraient servi exclusivement à permettre d'illustrer les conférences, publications, mémoires et thèses produits par le laboratoire ; la mission prend acte de ces déclarations qui ne lèvent cependant pas les interrogations qu'elle a pu avoir au regard du nombre de matériels achetés et de l'absence d'inventaire.*

Il conviendra de préciser, le cas échéant, les points retirés du rapport définitif après prise en compte des observations des personnes mises en cause.

*La mission a pris connaissance du courrier de M. X, proviseur du lycée, en date du ... Les réponses aux observations de M. X ont été apportées dans le corps du présent rapport. Le grief relatif à l'absence de soutien du chef d'établissement à un enseignant gravement mis en cause par un parent d'élève lors d'un conseil de discipline a été retiré du rapport au vu du procès-verbal dudit conseil de discipline produit par le proviseur dans son mémoire en réponse.*

Enfin, si la mission considère que la réponse produite par une personne mise en cause n'apporte réellement aucun élément de nature à modifier la rédaction du rapport, elle pourra simplement, dans l'introduction du rapport, le mentionner et s'en tenir là.

*Dans le cadre de la procédure contradictoire, le présent rapport a été notifié le ... à M. X, doyen de la faculté de ... qui, par un courrier en date du ... joint au présent rapport, a présenté ses observations en réponse. La mission note toutefois qu'aucun des éléments apportés par M. X n'est de nature à remettre en cause les termes du présent rapport.*

- **Les préconisations individuelles**

Le rapport définitif, indépendamment des éventuelles prescriptions générales, comporte en général également des préconisations relatives aux personnes mises en cause (**cf. supra**). Après s'être prononcée sur l'existence éventuelle d'une faute, la mission peut préconiser :

- l'engagement d'une procédure disciplinaire, **sans émettre de suggestion quant au niveau de la sanction éventuelle** dans la mesure où elle n'a pas à substituer son appréciation à celle de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ;



*De fait, il n'appartient pas à la mission de formuler le **niveau de la sanction** qui lui paraîtrait justifiée dans les termes précis de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984<sup>22</sup> : l'autorité administrative doit rester libre d'apprécier le niveau de la sanction, en tenant notamment compte, le cas échéant, d'autres éléments en sa possession.*

- plus rarement, la saisine des juridictions financières, par exemple en cas de gestion de fait.

Il arrive fréquemment qu'une enquête ne débouche pas sur la mise en évidence de fautes professionnelles de la part d'un agent mais plutôt sur le constat d'une mauvaise exécution de ses tâches ou d'un mauvais emploi de ses capacités ou même de son management brutal ; un agent peut également se révéler être facteur de perturbation dans le fonctionnement d'un service. Dans ces hypothèses, le rapport peut alors préconiser des mesures qui, sans relever d'une sanction disciplinaire, ont un impact sur les personnes citées dans le rapport :

- le retrait de fonctions pour les personnes nommées sur un emploi fonctionnel ;
- la mutation dans l'intérêt du service ;
- le licenciement pour insuffisance professionnelle ;
- une formation complémentaire ou de perfectionnement ;
- un suivi administratif : encadrement plus serré, tutorat, mise à l'épreuve ;
- une redéfinition du périmètre des fonctions, un changement de poste ou une modification des attributions.



*En préconisant des mesures d'accompagnement, il faut veiller à ne pas formuler des recommandations qui pourraient **être requalifiées par le juge administratif en sanctions déguisées** si, par exemple, elles n'étaient pas proportionnées à la situation ou encore avaient pour conséquence de confier à un agent des tâches qui ne seraient pas du niveau de celles correspondant à son grade. Au-delà du comportement de l'agent, le lien entre les mesures préconisées et les dysfonctionnements du service relevés devra être clairement affirmé.*

Lorsqu'une mutation dans l'intérêt du service est mise en œuvre, l'agent est muté sur un autre poste équivalent, comme s'il l'avait demandé normalement. La mutation n'a pas à être précédée de la consultation de la commission administrative paritaire. Lorsque la mission estime devoir préconiser une telle mesure, qui n'est pas une sanction, la seule considération qui doit être prise en compte est le fonctionnement du service et non les fautes de l'agent (**cf. supra**). L'intérêt du service doit commander le départ d'un agent qui, par son

---

<sup>22</sup> Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes :

- Premier groupe : l'avertissement ; le blâme ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.
- Deuxième groupe : la radiation du tableau d'avancement ; l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ; le déplacement d'office.
- Troisième groupe : la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.
- Quatrième groupe : la mise à la retraite d'office ; la révocation.

comportement, bloque ou perturbe gravement le service, sans qu'une faute professionnelle particulière puisse lui être reprochée. La mutation est alors la conséquence de l'incompatibilité entre le bon fonctionnement du service et le maintien de l'agent dans ses fonctions.



*Lorsque des personnes ont été nommées sur un emploi fonctionnel, il faut le cas échéant **préconiser un retrait d'emploi et non une mutation dans l'intérêt du service**. En effet, les conditions de nomination propres à ces emplois ne permettent pas d'envisager une mutation dans la mesure où l'accès aux emplois fonctionnels est subordonné à une procédure de recrutement (comité de sélection, liberté de choix de l'autorité administrative auprès de laquelle l'emploi est placé) incompatible avec une simple mutation à l'initiative de l'administration.*

Les situations sont parfois difficiles à démêler et il peut y avoir à la fois un blocage du fonctionnement et des fautes professionnelles. Il faut alors bien choisir le terrain sur lequel le rapport va argumenter. Pour cela, il faut établir que le départ d'un agent responsable de dysfonctionnements est la condition nécessaire à la restauration d'un fonctionnement normal du service. Les situations les plus fréquemment rencontrées sont celles de conflits ou d'incidents répétés entre personnes appelées par leurs fonctions à avoir une collaboration permanente (directeur et son adjoint, chef d'établissement et agent comptable, etc.) et qui, de ce fait, entravent le bon fonctionnement du service, notamment vis-à-vis des usagers.

À titre d'exemples, le juge a considéré comme légales les mutations dans l'intérêt du service visant à :

- restaurer un climat de travail dégradé : le changement d'affectation permet alors de réduire les tensions dans un service sans que la responsabilité de ces tensions soit imputable à l'agent déplacé ;
- préserver le bon fonctionnement ou la crédibilité d'un service : c'est le cas lorsque l'agent manque de l'autorité suffisante pour accueillir un public difficile.

Par contre, le juge, pour déterminer si une mutation dans l'intérêt du service constitue une sanction disciplinaire déguisée, examine les conditions dans lesquelles la mutation est prise, ainsi il a pu requalifier des mutations aboutissant à :

- un déclassement de l'agent sans lui donner de fonctions précises ;
- une réduction des responsabilités de l'agent astreint à des tâches subalternes ;
- la suppression de la majorité des attributions d'un agent.

La perte de responsabilité et l'altération des conditions matérielles de l'agent sont des éléments déterminants. La mutation dans l'intérêt du service ne saurait en outre être motivée par des agissements fautifs déjà sanctionnés ou des fautes qui n'ont pas donné lieu à une sanction.



*Il convient dans toute la mesure du possible d'éviter de préconiser à la fois une mutation dans l'intérêt du service, mesure à caractère non disciplinaire, et une sanction disciplinaire. En effet, le risque est alors grand que le juge ne requalifie la mutation d'office dans l'intérêt du service en sanction disciplinaire déguisée. Il est préférable, si la mission considère que la gravité des fautes commises rend incompatible le maintien de l'agent dans la structure, que soit préconisée, en parallèle de l'engagement d'une procédure disciplinaire, **la suspension de l'agent**. L'administration pourra par la suite prononcer la sanction du déplacement d'office, accompagnée le cas échéant, à titre complémentaire, d'une radiation du tableau d'avancement.*

L'insuffisance professionnelle, c'est-à-dire l'incapacité d'un agent à exercer ses fonctions, ne peut aboutir qu'au licenciement de l'agent (ou exceptionnellement à un reclassement). Elle ne constitue pas une mesure

disciplinaire, même si, formellement, ce licenciement doit être prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire<sup>23</sup>.



*Si l'on estime qu'il convient de mettre en œuvre cette procédure à l'encontre d'un agent, il faut, dans la mesure du possible, essayer de ne pas relever en même temps des manquements constitutifs de fautes professionnelles car le licenciement pour insuffisance professionnelle pourrait alors être annulé par le juge comme constituant en réalité une sanction disciplinaire déguisée. Si néanmoins la mission a relevé l'existence de fautes, il conviendra de bien les distinguer dans le rapport des éléments constitutifs de l'insuffisance professionnelle. Il faut rappeler que le juge administratif annulera de manière quasi-systématique tout licenciement pour insuffisance professionnelle **qui ne serait pas corroboré par le dossier administratif de l'agent**, ce qui limite la pertinence pour une mission à faire une telle préconisation lorsque l'agent est correctement noté, voire a fortiori très bien noté et/ou promu. De même, si à aucun moment, l'agent n'a bénéficié de mesures de remédiation, de soutien ou encore de formation permettant de le mettre à même d'exercer normalement ses fonctions, le juge pourra annuler le licenciement. La mission doit prendre en compte ces éléments avant de préconiser un licenciement pour insuffisance professionnelle qui, selon toute probabilité, sera annulé par le juge. En pareille situation, la mission pourra, tout en soulignant les fragilités de l'agent, préconiser des mesures d'accompagnement de ce dernier.*

- **Les préconisations organisationnelles**

La mission peut également constater que les problèmes de la structure sont essentiellement liés à l'organisation de la structure et préconiser des mesures tendant à y remédier telles que, par exemple, une réorganisation du service, une redistribution des tâches ou encore une meilleure répartition des attributions.

Le rapport définitif destiné aux personnes mises en cause comporte, comme le rapport provisoire, les mêmes parties non communicables auxquelles peuvent s'ajouter des parties non communicables dans les préconisations et les différentes réponses au rapport contradictoire. En cas de pluralité de personnes mises en cause, la mission doit être attentive à occulter dans les réponses au rapport provisoire les éléments qui ne peuvent être communiqués aux autres mis en cause.

Enfin, il appartient à la mission de décider de mettre en œuvre le cas échéant l'article 40 du code de procédure pénale (*cf. infra*).

- **Les relations avec le commanditaire de la mission**

Avant et après la remise du rapport définitif, il peut être utile de proposer un contact ou une réunion avec le commanditaire de la mission.

En effet, d'une part, il est fréquent que les préconisations comportent un volet relatif au fonctionnement des services. En pareille hypothèse, il convient de privilégier en amont de la rédaction du rapport définitif, un échange avec le commanditaire de la mission et/ou les responsables de structure afin que les préconisations de la mission soient discutées et comprises, gage de leur mise en œuvre.

D'autre part, les commanditaires sont souvent demandeurs de préconisations et de conseils sur ce sujet. Aussi, une fois la période contradictoire achevée, il peut être utile de contacter ou rencontrer le commanditaire avant la remise du rapport définitif afin de lui présenter les pistes de préconisations et, le cas échéant, d'en débattre avec lui. Cela permet de procéder à un examen des suites potentielles à réserver aux conclusions du rapport.

De même, une réunion de restitution après la fin de la mission, présente l'avantage de revenir sur les insuffisances ou les dysfonctionnements plus structurels ayant contribué à la non résolution, voire à l'aggravation de la situation à l'origine de la saisine de l'inspection générale.

---

<sup>23</sup> Article 70 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : « Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire ».

### 3.4. La notification et la publication du rapport définitif

- **La notification du rapport définitif**

Les rapports susceptibles de suites disciplinaires concernant des personnes nommément désignées, le principe est que leur diffusion doit être la plus restreinte possible. Aussi, outre les personnes destinataires habituelles des rapports (ministre, directeur du cabinet, etc.), le rapport est notifié :

- aux personnes mises en cause dans le rapport auxquelles le rapport provisoire a été précédemment communiqué, pour les seules parties qui les concernent ;
- à l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle des personnes mises en cause dans le rapport ;
- à la DGRH et, le cas échéant, à la direction d'emploi des personnes mises en cause ;



*La mission en même temps qu'elle notifiera à la DGRH et/ou à la direction d'emploi le rapport complet, adressera à ces dernières les versions occultées qui auront été transmises aux personnes mises en cause afin que celles-ci soient versées au dossier individuel des agents concernés (cf. annexe 11).*

- selon le cas, au procureur de la République en cas de mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale et/ou à la DAF aux fins de saisine de la juridiction financière compétente (chambre régionale des comptes ou Cour des comptes).

Pour ne pas retarder inutilement la transmission du rapport aux principaux intéressés dans des procédures souvent déclenchées à la suite d'une crise et nécessitant des prises de décisions rapides, la lettre de transmission au cabinet peut préciser que le rapport sera notifié, sauf opposition de sa part, dans un délai déterminé (généralement 15 jours).



*Si le rapport fait par ailleurs l'objet d'un signalement au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale, le cabinet est simplement informé de cette transmission, la saisine du parquet, sauf urgence, intervenant alors par correction après l'information du cabinet.*

- **La publication du rapport définitif**

Les mises en causes individuelles ainsi que, le cas échéant, le caractère nominatif des préconisations justifient la confidentialité attachée à ce type de rapport qui ne peut être diffusé qu'à un nombre restreint de personnes et n'a donc pas, en règle générale, à être publié.



*Aussi, dans l'hypothèse où il paraît opportun d'assurer une large diffusion du rapport, convient-il de rédiger deux rapports : l'un de caractère général et anonymisé qui peut être rendu public ; l'autre, susceptible de suites disciplinaires, comportant des données nominatives et dont la diffusion est restreinte. Toutefois, dans certains cas, la seule anonymisation peut ne pas suffire à empêcher l'identification des personnes concernées. Cette circonstance peut parfois faire obstacle à toute diffusion du rapport.*

### 3.5. Les règles applicables à la communication du rapport aux personnes mises en cause

#### 3.5.1. Lorsqu'une procédure disciplinaire n'est pas engagée

En l'absence de procédure disciplinaire, ou avant que celle-ci ne soit engagée, c'est le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et notamment l'article L.311-6, qui est applicable<sup>24</sup>. Aussi, seules les parties concernant le demandeur doivent lui être transmises, les passages du rapport concernant d'autres personnes devant être systématiquement occultés avec la mention [Partie non communicable articles L. 311-1 et suivants du CRPA].

De même, aucun PV d'audition, sauf celui du demandeur, ne doit être joint. Il en est de même des pièces annexées au rapport qui ne concernent pas la personne mise en cause à laquelle le rapport est notifié.

#### 3.5.2. Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée

Dans cette hypothèse, ce sont les articles 65 de la loi du 22 avril 1905<sup>25</sup> et 19 de la loi du 13 juillet 1983 qui sont applicables<sup>26</sup>. Le Conseil d'État en effet, en pareille hypothèse, écarte l'application du CRPA pour faire prévaloir les droits de la défense (5 février 2020, n° 433130, Decottignies<sup>27</sup> et 28 janvier 2021, n° 435946, De Vincenzi<sup>28</sup>). La Haute assemblée exige désormais qu'une personne poursuivie au plan disciplinaire ou faisant l'objet d'une mesure individuelle défavorable ait un accès à tous les éléments qui ont conduit à la mettre en cause, les parties du rapport concernant d'autres personnes et ne préjudiciant pas aux droits de la défense n'ayant pas à lui être communiquées.

Ainsi, doivent être transmis aux personnes poursuivies :

- le rapport non anonymisé (du moins pour ce qui concerne les personnes qui les accusent). Restent occultées les parties qui ne les concernent pas ;
- toutes les pièces, quelle que soit leur forme (procès-verbaux d'audition, comptes rendus d'entretien, copies d'écran, prises de notes, pièces diverses) sur lesquelles s'appuie le rapport

---

<sup>24</sup> CRPA, article L. 311-6 : « 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 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 ».

<sup>25</sup> Loi du 22 avril 1905, article 65 : « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté ».

<sup>26</sup> Loi du 13 juillet 1983, article 19 : « Le fonctionnaire 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 ».

<sup>27</sup> « En vertu de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, un agent public faisant l'objet d'une mesure prise en considération de sa personne, qu'elle soit ou non justifiée par l'intérêt du service, doit être mis à même d'obtenir communication de son dossier.

« Lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, le rapport établi à l'issue de cette enquête, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête font partie des pièces dont ce dernier doit recevoir communication en application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, sauf si la communication de ces procès-verbaux serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné. »

<sup>28</sup> « Selon l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, " le fonctionnaire 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 ».

« Lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public ou porte sur des faits qui, s'ils sont établis, sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire ou de justifier que soit prise une mesure en considération de la personne d'un tel agent, le rapport établi à l'issue de cette enquête, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête font partie des pièces dont ce dernier doit recevoir communication en application de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, sauf si la communication de ces procès-verbaux serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné. »

(inutile de reprendre des pièces qui n'ont pas servi dans le rapport ou qui concernent d'autres personnes). Pour le Conseil d'État, peu importe qu'il s'agisse ou non des PV formels (écrits à la première personne et signés par leur auteur après relecture) : des comptes rendus d'entretien, voire de simples prises de notes, sont également communicables dès lors qu'ils ont servi à la rédaction du rapport.

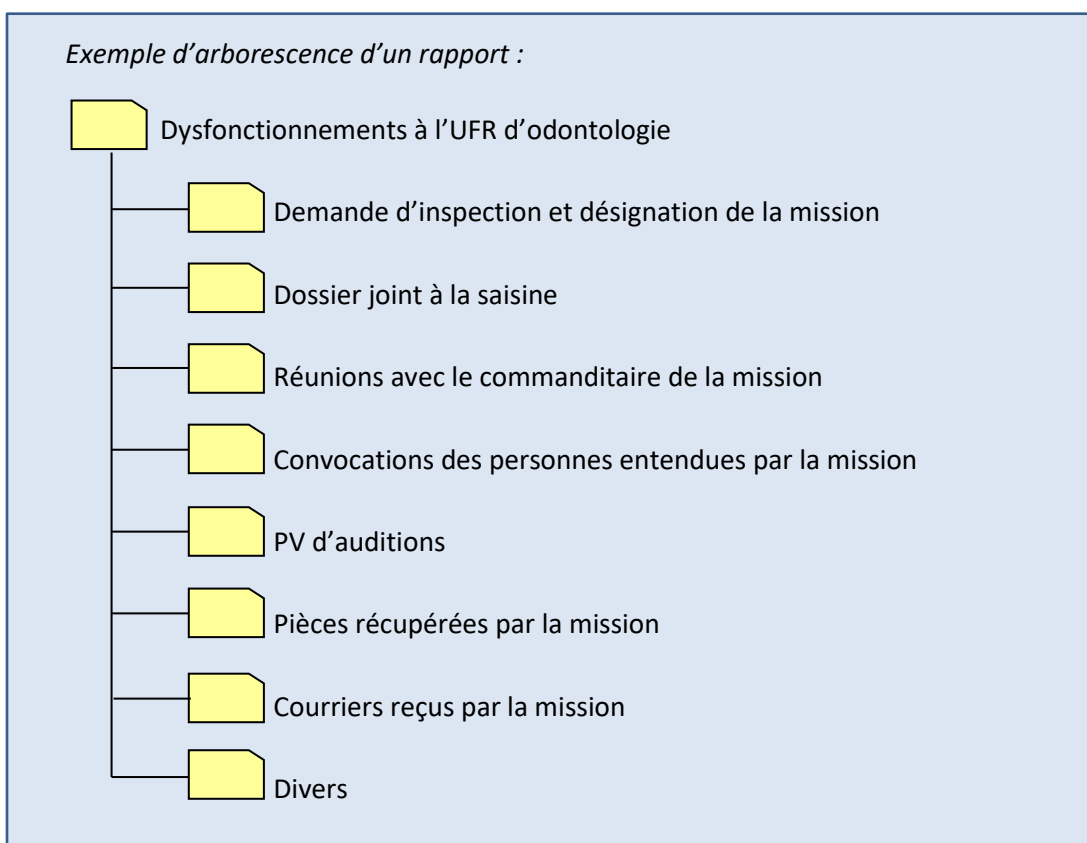
**Le rapport à transmettre est donc plus complet que le rapport définitif** qui a été notifié aux personnes mises en cause à la fin de la mission, à un moment où il n'y avait pas encore de décision prise quant à l'engagement d'une procédure disciplinaire ou l'intervention d'une mesure prise en considération de la personne.



*Ainsi qu'indiqué supra, les procès-verbaux peuvent être anonymisés pour ne pas porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné (CE 5 février 2020, n° 43313, précité) mais le juge administratif n'ayant pas encore eu l'occasion de définir précisément ce qu'il entendait par « porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné », il convient de transmettre a priori l'ensemble des procès-verbaux.*

### 3.6. La mise en forme et l'archivage du rapport définitif

Une fois le rapport achevé, il est essentiel de constituer une **archive dématérialisée « propre »** qui comprendra l'ensemble des pièces du dossier dans un format électronique (Word, Excel, Powerpoint, PDF, etc.). Toutes les pièces sous forme papier devront être scannées. Afin d'éviter un travail long et fastidieux, il convient de numériser les pièces au fur et à mesure que la mission les recueille. En pratique, une arborescence devra être constituée dès le début de la mission dans laquelle les différents documents seront archivés.



Les membres de la mission garderont une copie de ce dossier numérique, une autre copie étant systématiquement transmise à la section des rapports qui l'archivera.

*L'archivage électronique des dossiers permet de traiter simplement des demandes de communication des rapports qui, autrement, impliqueraient de longues recherches et de répondre à des mises en cause éventuelles des auteurs du rapport qui pour certains, le cas échéant, auront quitté leurs fonctions à l'inspection générale :*



*– en cas de mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale. Il est en effet fréquent que plusieurs mois, voire plusieurs années, après la transmission du rapport au procureur de la République, ce dernier, ou le juge d'instruction désigné si une information judiciaire a été ouverte, demande à avoir copie de l'intégralité du rapport ;*

*– lorsque la responsabilité des auteurs du rapport est mise en cause devant le juge, ce qui, ici encore, peut se produire longtemps après que le rapport a été remis ;*

*– quand une demande de communication du rapport est faite par les personnes concernées ou des tiers, permettant de prévenir une saisine de la CADA ;*

*– si une nouvelle enquête a lieu, parfois plusieurs années après, dans la même structure ou mettant en cause les mêmes personnes.*

## 4. Les suites

Une mission d'inspection susceptible de suites disciplinaires ne se termine que très rarement avec la remise du rapport et son envoi aux destinataires. Différentes suites sont possibles, qui impliqueront les membres de la mission, dont la présence ou la réaction sera requise, voire la responsabilité engagée.

### 4.1. Les différentes suites possibles

En fonction des préconisations du rapport et des décisions prises par l'autorité administrative, les suites peuvent être d'ordre disciplinaire, organisationnel, financier ou pénal.

- **Les suites disciplinaires et les mesures prises en considération de la personne**

L'administration peut décider au vu du rapport d'engager une procédure disciplinaire ou de prendre une mesure en considération de la personne et, le cas échéant, saisir la commission administrative paritaire du corps auquel appartient l'agent en cause, réunie en conseil de discipline. En effet, c'est à l'autorité investie du pouvoir de nomination qu'il appartient de décider ou non l'engagement d'une telle procédure. En général, le rapport d'inspection préconise l'engagement de poursuites mais en ce cas, il doit se borner à indiquer que le degré de gravité des fautes professionnelles commises, au regard des obligations des fonctionnaires, justifie l'engagement d'une procédure disciplinaire et le principe d'une sanction ou le recours à une mutation dans l'intérêt du service ou un licenciement pour insuffisance professionnelle.

#### **La situation particulière de l'enseignement supérieur**

À l'occasion d'enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires dans les établissements d'enseignement supérieur, plusieurs catégories de personnes peuvent être concernées pour lesquelles l'application du droit disciplinaire diffère avec une procédure spécifique et des échelles de sanctions particulières :

– **les BIATSS**, personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé relèvent des dispositions générales applicables à la fonction publique de l'État. Les sanctions sont prononcées selon les cas par le ministre, le recteur ou le président ou directeur d'établissement public d'enseignement supérieur, après l'avis de la commission administrative paritaire (CAP) compétente réunie en conseil de discipline ;

– **les enseignants-chercheurs et les enseignants** (professeurs du second degré PRAG et PRCE, professeurs associés, etc.) sont régis par un droit spécifique. Le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces personnels est exercé en premier ressort par une juridiction administrative spécialisée (conseil académique



de l'établissement constitué en section disciplinaire<sup>29</sup>), dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et, le cas échéant, d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ; les enseignants qui n'ont pas la qualité d'enseignant-chercheur peuvent également être traduits, en raison des mêmes faits, devant les instances disciplinaires prévues par les statuts qui leur sont applicables dans leur corps d'origine<sup>30</sup> ; la mission devra donc préciser si elle préconise, ou pas, l'engagement d'une procédure disciplinaire dans le corps d'origine<sup>31</sup> ;

– **les personnels hospitalo-universitaires** relèvent en premier et dernier ressort de la juridiction nationale hospitalo-universitaire prévue à l'article L. 952-22 du code de l'éducation, dont les décisions sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ;

– **les usagers**, notamment les étudiants, dont la procédure disciplinaire a été modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et le décret n° 2020-785 du 26 juin 2020. De juridictionnelle, la procédure est devenue administrative, les décisions prises par le conseil académique de l'établissement, constitué en section disciplinaire<sup>32</sup>, pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. En pratique, les saisines de l'IGÉSR dans lesquelles des étudiants sont mis en cause concernent essentiellement des situations où la responsabilité de l'établissement est susceptible d'être engagée telles que des situations de bizutage, notamment à l'occasion d'incidents lors de week-end d'intégration, des faits de harcèlement, etc.

Une fois décidé l'engagement d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure prise en considération de la personne, tous les PV devront être transmis à l'administration en vue d'être versés au dossier individuel de l'agent.

Si le fonctionnaire est convoqué devant le conseil de discipline, ce qui peut se produire parfois assez longtemps après la remise du rapport, le ou les auteurs peuvent être appelés à témoigner lors de la séance. Ils ont alors la **qualité d'experts**, ce qui veut dire qu'ils ne participent ni n'assistent à la totalité des auditions mais doivent rester autant que nécessaire à la disposition du conseil de discipline qui peut choisir de les entendre individuellement ou collectivement. Il leur appartient de garder une **attitude très neutre, leur qualité de simple expert impliquant de rester extérieur à ce qui se joue entre l'administration et la personne déférée devant le conseil de discipline.**

Lorsqu'un ou plusieurs des membres de la mission sont appelés à témoigner, il leur appartient de **s'en tenir strictement aux termes du rapport**. En aucun cas la mission, même si son travail est remis en cause, ne doit s'engager dans une discussion polémique avec la personne poursuivie ou son conseil. Cette attitude a généralement pour effet de couper court aux tentatives de déstabilisation de la mission qui peuvent être entreprises.



*Le fonctionnaire poursuivi pouvant alors être assisté d'un avocat, il faut se préparer à un questionnement serré et à une attitude parfois agressive. À chaque fois que la personne déférée devant le conseil de discipline ou son conseil tente de personnaliser le rapport en mettant directement*

<sup>29</sup> Articles L. 712-6-2 et L. 952-7 du code de l'éducation.

<sup>30</sup> Article L. 952-7 du code de l'éducation.

<sup>31</sup> Conformément à l'article L. 952-9, les sanctions pouvant être prononcées par la juridiction disciplinaire à l'encontre des enseignants affectés dans l'enseignement supérieur sont limitées :

- au rappel à l'ordre ;
- à l'interruption de fonctions dans l'établissement pour une durée maximum de deux ans ;
- à l'exclusion de l'établissement ;
- à l'interdiction d'exercer des fonctions d'enseignement ou de recherche dans tout établissement public d'enseignement supérieur soit pour une durée déterminée, soit définitivement.

C'est pourquoi la mission doit préciser si l'engagement de poursuites disciplinaires est limité au seul exercice d'une activité dans l'enseignement supérieur ou s'il doit également concerner le corps d'origine des enseignants.

<sup>32</sup> Article R. 811-10 du code de l'éducation.

*en cause les membres de la mission, il convient de prendre du recul et de répondre simplement et de manière très neutre.*

À une critique qui commence par : « Vous dites [écrivez] que... » :

Répondre : « Le rapport [et non pas "nous" ou même "la mission"] précise page 28 que, au vu des témoignages [ou des pièces] recueillies qui se recoupent largement, il apparaît que [suit une présentation des faits la plus objective possible] ».

Il convient de bien avoir présents à l'esprit les données de l'affaire, les preuves recueillies et les points qui ont emporté la conviction et, surtout, **de ne rien ajouter qui ne soit pas dans le rapport**, lequel doit rester pour ses auteurs la seule référence.



*La défense peut en effet chercher à exploiter des contradictions entre les termes du rapport et les propos tenus devant la commission ou relever que tel aspect évoqué devant elle n'a pas été approfondi pendant l'enquête. Aussi est-il toujours prudent de **répondre par une citation tirée du rapport, par la lecture d'un passage, par le rappel d'une pièce produite en annexe.***

La mission pourra simplement relever, si le cas se produit, que l'intéressé revient sur ses déclarations ou nie des faits qu'il a reconnus lors de l'enquête ou n'a pas contestés lors de la phase contradictoire.

De même, il faut éviter de se laisser entraîner par la défense sur le terrain de l'appréciation personnelle, et donc toujours s'en tenir aux faits et aux textes normatifs applicables.

À la question : « Que pensez-vous de ... ? »

Répondre : « Je n'ai pas à avoir d'opinion, la mission a constaté des faits [et/ou] a entendu des témoins et je m'en tiens à ces faits [et/ou] ces témoignages. »

En conclusion, il va sans dire que, devant le conseil de discipline comme lors de l'enquête, l'inspecteur doit toujours **faire preuve de neutralité, d'objectivité et de retenue.**

- **Les suites organisationnelles**

L'IGÉSR pourra, le cas échéant, être sollicitée pour aider à la mise en place des mesures qu'elle aura préconisées, voire dans l'enseignement supérieur, proposer le nom d'un inspecteur général pour être désigné en qualité d'administrateur provisoire si la demande en est faite.

- **Les suites financières**

En présence de malversations de nature financière, dont la matérialité est établie et n'est pas contestée par leur auteur, l'administration pourra demander la répétition des sommes détournées ou indûment perçues, ce qui suppose que le comptable concerné établisse à son encontre un ordre de reversement.

Pour toute infraction en matière de finances publiques et en fonction de la gravité des faits, l'administration 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 :

- la Cour des comptes ou la chambre régionale ou territoriale des comptes s'agissant des comptables publics ainsi que des ordonnateurs, mais seulement si ces derniers sont déclarés « comptables de fait » ;
- la Cour de discipline budgétaire et financière s'agissant des ordonnateurs et des gestionnaires ainsi que des comptables publics.

En cas de présomption de gestion de fait, il est souhaitable, en tout état de cause, que le rapport soit transmis au juge des comptes afin qu'il se prononce sur le caractère public des fonds détenus ou maniés et sur la régularité des opérations.



*L'engagement de ces procédures relevant de l'autorité ministérielle, il convient de se rapprocher de la direction des affaires financières (DAF) lors de l'enquête et il est indispensable de la rendre destinataire du rapport définitif.*

- **Les suites pénales (article 40 du code de procédure pénale)**

Il convient de rappeler que **l'action disciplinaire et l'action pénale sont indépendantes l'une de l'autre**. Si la commission d'une infraction pénale délictuelle ou criminelle dans le service est toujours constitutive d'une faute disciplinaire et peut même l'être quand elle est commise en dehors du service (principe de dignité du fonctionnaire), la réciproque n'est pas vraie. La coopération est naturellement possible, et même souhaitable, entre l'inspection et les services de police et de justice. Le rapport d'inspection peut fort bien à la fois préconiser l'engagement d'une procédure disciplinaire et faire l'objet d'un signalement au procureur de la République, tout comme le ministre peut diligenter une enquête susceptible de suites disciplinaires alors qu'une enquête préliminaire ou une information judiciaire est en cours à propos des mêmes faits et portant sur les mêmes personnes.

Lorsque la qualification juridique d'un fait résulte à la fois du code pénal et du statut général de la fonction publique, **la mission doit impérativement se prononcer sur l'existence ou non de la même faute au sens du statut général**. La circonstance qu'une procédure judiciaire serait déjà ouverte ne saurait avoir pour conséquence de permettre à la mission de ne pas se prononcer sur l'existence ou non d'une faute au sens du statut général. Réciproquement, si la mission conclut à une faute au sens du statut général, elle doit saisir la justice sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale (cf. *infra*).

L'article 40 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 reprenant les termes de cet article, l'obligation qui pèse sur les agents apparaît clairement :

**Tout fonctionnaire** : l'article 40 n'est applicable qu'aux fonctionnaires entendu dans un sens large : il s'agit de tout agent public, quel que soit le lien juridique avec l'administration : fonctionnaire titulaire ou stagiaire, agent contractuel, vacataire. Aussi ne peut-il être fait grief, par exemple dans le cadre du contrôle d'une association, à une personne de droit privé d'avoir méconnu l'article 40. Toutefois pour les faits les plus graves, le code pénal pose une obligation identique à celle posée par l'article 40 (cf. *infra*).

**Est tenu** : le signalement constitue donc une obligation s'agissant des infractions les plus graves : crimes et délits (les contraventions ne sont pas visées), c'est au parquet d'apprécier les suites qu'il conviendra de donner : c'est à lui, et non à la mission, qu'il revient d'apprécier l'opportunité des poursuites.

**Sans délai** : la notion de délai 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. Plus rarement, elle se fera pendant la mission si les faits sont d'une telle gravité que leur renouvellement est susceptible de mettre en cause la sécurité d'une personne.

Si, à l'occasion d'une enquête susceptible de suites disciplinaires, les inspecteurs 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**. En effet, la prescription présumée en raison de l'ancienneté des faits ne doit pas constituer un frein. Les règles de prescription sont complexes, elles dépendent de la nature des faits et la prescription peut avoir été interrompue. Il convient de laisser à la justice le soin d'apprécier si les faits sont ou non prescrits.

La mission sera attentive à identifier le procureur territorialement compétent au regard du lieu de commission de l'infraction, afin d'éviter les transmissions entre parquets qui ralentissent le traitement du dossier.

**De même, en cas de pluralité d'auteurs, il ne revient pas à la mission de désigner nommément telle ou telle personne comme étant l'auteur d'un crime ou délit.** C'est au magistrat, procureur de la République ou juge d'instruction, qu'il reviendra, au vu des faits et de leur incrimination prévue par la loi, de les qualifier, de constater qu'ils ne sont pas prescrits et d'en désigner les auteurs présumés. Le rapport de la mission doit simplement être transmis au procureur de la République en précisant « *qu'à l'occasion de ces investigations, il est apparu à la mission qu'un certain nombre de faits étaient susceptibles de recevoir une qualification pénale* » (cf. annexe 9).



*La circonstance qu'une plainte a déjà été déposée par une victime présumée ou encore que l'administration a, de son côté, pris l'initiative de saisir le procureur de la République en application de l'article 40 des faits objets de l'enquête de la mission n'a pas pour effet de d'empêcher ou de rendre inutile la saisine du procureur de la République par l'inspection générale. En effet, cette saisine permet de transmettre officiellement à la justice le rapport et elle est de nature à faciliter l'engagement de l'action publique.*

Si la méconnaissance de l'article 40 n'est pas pénalement sanctionnée, elle constitue néanmoins une faute disciplinaire. 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 sanctionné. 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.

#### **Code pénal**

**Article 434-1 :** « *Le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende [...]* ».

**Article 434-3 :** « *Le fait, pour quiconque ayant connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives ou de continuer à ne pas informer ces autorités tant que ces infractions n'ont pas cessé est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende [...]* »

« *Lorsque le défaut d'information concerne une infraction mentionnée au premier alinéa commise sur un mineur de quinze ans, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende [...]* ».

**Article 223-6 :** « *Quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne s'abstient volontairement de le faire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende [...]*.

« *Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque le crime ou le délit contre l'intégrité corporelle de la personne mentionnée au premier alinéa est commis sur un mineur de quinze ans [...]* ».

- **Les cas particuliers de harcèlement**

Il convient de distinguer deux types de harcèlement : **le harcèlement moral et le harcèlement sexuel.**

**Le harcèlement moral** constitue une faute disciplinaire (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) et un délit (article 222-33-2 du code pénal). Il se définit par un ensemble d'agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits de l'agent et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou encore de compromettre son avenir professionnel.

Il se manifeste par des gestes, paroles ou une simple attitude, ou encore l'exposition à des situations humiliantes de façon répétées dans l'exercice de ses fonctions. Le harcèlement moral dans le cadre professionnel se joue dans les relations interpersonnelles de travail, soit entre hiérarchie et subordonnés, dans un sens comme dans l'autre (« harcèlement vertical »), soit entre collègues (« harcèlement horizontal »). De même, il peut être individuel ou institutionnel.

Le harcèlement moral est caractérisé par plusieurs éléments :

- Des agissements répétés

Le harcèlement implique en principe une certaine répétition. Le harcèlement revêt un caractère discriminatoire quand il est exercé sur l'agent en raison d'une caractéristique ayant spécifiquement trait à l'un des critères de discrimination prohibés par la loi (exemple : sexe, handicap ou orientation sexuelle)

Un harcèlement moral en dehors de ce cas se caractérise par sa durée (semaines, mois et même années). Le caractère répétitif d'agissements qui, pris isolément, ne présenteraient pas nécessairement un caractère de gravité mais participent d'un processus de déstabilisation constitue du harcèlement.

- Une dégradation des conditions de travail

Le harcèlement est constitué dès lors que sont caractérisés des agissements ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail (atteinte aux droits, à la dignité, altération de la santé) sans au demeurant que l'élément intentionnel de l'auteur des faits soit requis : il n'est pas nécessaire, par exemple, de démontrer qu'en agissant ainsi, le responsable hiérarchique cherchait à pousser l'agent harcelé à la faute ou à la démission.

Ainsi, lorsqu'un employeur confie de manière habituelle au salarié des tâches dépassant ses capacités physiques, au mépris des prescriptions du médecin du travail, il commet un harcèlement. De même, l'absence de tâches confiées à un agent constitue une composante du harcèlement moral.

Le harcèlement moral n'est pas toujours aisé à caractériser car toutes les situations de travail humiliantes ou dégradantes ne relèvent pas du harcèlement moral. Elles peuvent participer d'un management dit « toxique » ou « inapproprié » susceptible d'être sources de dysfonctionnement majeur d'un service et pour lequel, indépendamment des procédures disciplinaires, s'imposent des mesures administratives.



*Il convient de rappeler qu'un comportement autoritaire, voire brutal, n'est pas nécessairement constitutif de harcèlement moral en l'absence d'autres éléments.*

**Le harcèlement sexuel**, constitue également une faute disciplinaire et un délit dont la définition est donnée aux articles 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 précitée et 222-33 du code pénal). Elle se définit comme étant :

- le fait d'imposer à une personne de façon répétée des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. Cette définition recouvre des comportements de toute nature (propos, gestes, envois ou remises de courriers, d'objets, attitudes) imposés à la victime, et présentant une connotation sexuelle, la jurisprudence n'exigeant pas un caractère explicitement et directement sexuel ;
- le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou

au profit d'un tiers. La pression grave peut se caractériser par le fait d'imposer un acte de nature sexuelle en contrepartie d'avantages, ou d'assurance d'éviter une situation dommageable (une mutation par exemple).

Le harcèlement moral et le harcèlement sexuel soulèvent une difficulté particulière dans la mesure où les mêmes faits constitutifs font l'objet à la fois d'une définition dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et dans le code pénal. Il convient donc que la mission **se prononce expressément sur l'existence de faits de harcèlement moral ou sexuel au sens du statut général de la fonction publique** qu'elle considère comme établis mais sans en tirer de conclusions quant à l'existence des délits correspondants<sup>33</sup>. Il convient, en pareille hypothèse :

- de **transmettre le rapport au procureur** de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale (cf. *infra*) ;
- de proposer **l'engagement de poursuites disciplinaires**.



*L'existence de relations intimes entre deux personnes, alors même que l'une aurait autorité sur l'autre, n'implique pas des faits de harcèlement sexuel. Il appartient à la mission en pareille hypothèse de constater, le cas échéant, le **caractère inapproprié du comportement de l'auteur des faits** et de proposer l'engagement d'une procédure disciplinaire. La circonstance que la victime présumée d'un harcèlement ait, à l'origine, consenti à une relation sexuelle, est sans influence sur le caractère possible d'une situation de harcèlement sexuel ultérieure.*



*Le principe d'**indépendance des procédures disciplinaires et pénales** implique que, dans l'hypothèse où les mêmes faits allégués de harcèlement ou moral sexuel auraient fait l'objet, suite à des plaintes déposées par les présumées victimes, d'un classement sans suite du parquet, **la mission doit néanmoins impérativement se prononcer sur l'existence ou non de faits de harcèlement moral ou sexuel** au sens de la loi du 13 juillet 1983. En théorie, la mission pourrait même conclure à l'existence de harcèlement alors-même qu'il y aurait eu un classement sans suite. Ce dernier peut en effet, par exemple, être motivé par l'absence de preuves suffisantes – preuves que la mission aura pu, pour ce qui la concerne, recueillir – ou encore au titre de l'opportunité des poursuites, le parquet considérant que les faits sont certes établis mais ne justifient pas l'engagement d'une procédure pénale. De même, la qualification juridique retenue par le juge pénal ne s'impose jamais à l'administration et au juge administratif<sup>34</sup>. Seuls les faits constatés par un jugement pénal définitif, indépendamment de la qualification pénale retenue par le juge, s'imposent à la mission.*

#### • Les agissements sexistes

Le « sexisme ordinaire » a récemment fait l'objet d'une disposition spécifique du code du travail<sup>35</sup> portant sur l'interdiction de « *tout agissement sexiste* », dont la définition a été reprise dans l'article 6 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Cet article dispose qu'aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

Les manifestations du sexisme au travail peuvent être multiformes et ressenties de façon différente par les personnes qui en sont victimes et avoir des répercussions sur leur vie professionnelle.

<sup>33</sup> Les témoignages des victimes recueillis par la mission pourront, devant le juge administratif comme le juge pénal, permettre de caractériser l'existence de faits de harcèlement sexuel (Cour de cassation, chambre sociale, M. X, 5 décembre 2018).

<sup>34</sup> Conseil d'État, Ass., 12 octobre 2018, n° 408567, au recueil.

<sup>35</sup> Article L. 1142-2-1 du code du travail.

Bien qu'en apparence de faible intensité, ce type d'agissements peut avoir des conséquences importantes pour les agents qui en sont victimes. Lorsqu'un tel agissement s'installe dans la durée, il peut en effet créer de la souffrance, diminuer le sentiment de compétence et perturber l'exercice des fonctions.

Un auteur d'agissement sexiste peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire si les éléments qui constituent l'agissement sexiste sont réunis à savoir :

- l'existence d'un élément ou de plusieurs éléments de fait (comportement, propos, acte écrit), pouvant prendre différentes formes, subis par une personne, c'est-à-dire non désirés ;
- l'agissement doit avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la personne ou de créer un environnement de travail intimidant, hostile, humiliant ou offensant ;
- l'existence d'un lien entre les agissements subis et le sexe de la personne : la personne subit ces agissements de manière répétée parce qu'elle est une femme<sup>36</sup>.



*Les agissements sexistes ne sont pas réprimés pénalement : il n'existe pas aujourd'hui de délit correspondant. Au-delà d'une certaine intensité, il convient que la mission, comme le ferait le juge pénal, s'interroge pour savoir si les faits ne peuvent plus être qualifiés d'agissements sexistes mais bien de harcèlement sexuel et, à ce titre, faire l'objet d'une transmission au procureur de la République.*

- **Les situations où une action pénale est concomitante à une enquête administrative**

Dans le cas, qui se produit régulièrement, où la mission est saisie alors que la justice l'est également, il ne faut pas concevoir le travail d'inspection comme doublonnant celui de la justice, laquelle dispose de moyens d'investigation autrement plus étendus, mais comme une façon de mettre en évidence des faits qui, sans pour autant relever nécessairement du code pénal, sont susceptibles de suites disciplinaires ou encore de relever d'éventuels dysfonctionnements du service. Une coopération entre les services de police et la mission d'inspection peut être organisée, sous l'autorité du procureur de la République, mais la mission doit veiller à ne pas divulguer des éléments couverts par le secret de l'instruction qui viendraient à être portés à sa connaissance.



*Conformément à l'article 11 du code de procédure pénale, le secret de l'instruction n'est opposable qu'aux personnes qui, concourant à cette procédure, sont tenues au secret professionnel : magistrats, greffiers, policiers et gendarmes, avocats, experts désignés ou toute autre personne requise pour effectuer des actes liés à l'instruction. Il ne concerne pas les personnes entendues par la justice, à quel titre que ce soit (mis en examen, témoins assistés, victimes, etc.). La mission peut donc librement recueillir le témoignage de ces derniers. Il conviendra toutefois d'être prudent dans l'utilisation qui pourra en être faite dans le rapport.*

- **Les modalités de transmission d'un rapport définitif au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale**

Bien qu'il s'agisse d'une obligation personnelle des membres de la mission, il convient que l'inspecteur en informe la cheffe de l'IGÉSR et en débâte avec elle au préalable, ne serait-ce que pour donner plus de valeur à la saisine du parquet. C'est en effet en principe à cette dernière qu'il revient de saisir, au nom du service, le procureur de la République. Toutefois, dans l'hypothèse où la cheffe de l'IGÉSR estimerait inapproprié de saisir la justice, les membres de la mission gardent le pouvoir de saisir le parquet de leur propre chef. Le cabinet du ministre est informé préalablement de cette transmission afin qu'il puisse notamment réagir en termes de communication. Toutefois, il s'agit bien d'une simple information, **le ministre ou son cabinet ne pouvant pas juridiquement s'opposer à une telle transmission.**

---

<sup>36</sup> Cf. *Kit pour agir contre le sexisme*, Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, novembre 2016.



*C'est le rapport définitif, après la phase contradictoire, qui est transmis au procureur de la République, les inspecteurs précisant dans leur conclusion que cette transmission est effectuée en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Toutefois si les faits constatés par la mission se révèlent d'une particulière gravité et sont susceptibles de se reproduire, il conviendra d'en informer sans délai le procureur de la République, sans attendre la fin de la mission.*

Il n'appartient pas à la mission de qualifier pénalement les faits, ni de déterminer s'ils sont prescrits ou encore d'en désigner précisément les auteurs (cf. *supra*). Aussi la lettre de transmission se limitera-t-elle à une simple transmission du rapport en précisant que « la mission a relevé des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale » (cf. [annexe 8](#)).



*En cas d'engagement d'une procédure pénale (enquête déjà en cours ou sur mise en œuvre de l'article 40), les membres de la mission peuvent être convoqués et entendus par un officier de police judiciaire, un magistrat du parquet ou un magistrat instructeur en qualité de témoin pour répondre à ses questions. Ils peuvent aussi être tenus de communiquer au juge d'instruction non seulement les documents de la mission mais également leurs notes personnelles (cf. *supra*).*

## 4.2. Les risques de non-respect de secrets protégés

Dans le déroulement de l'inspection comme dans la rédaction du rapport, il faut veiller à ne pas violer un secret protégé par la loi (informations médicales, opinions politiques, philosophiques ou religieuses, activités syndicales, données fiscales et bancaires, correspondances, vie privée, défense nationale, secret statistique, sanctions de toutes natures amnistiées).



*Ce risque peut notamment provenir, si l'on n'y prend pas garde, de la reproduction de pièces écrites ou de témoignages. Il convient de même 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 revanche, le style humoristique d'un message, la mention des initiales d'un prénom ne suffisent pas à en déterminer le caractère privé.*

Si un message revêt un caractère privé à l'égard des tiers, tel n'est pas le cas à l'égard du ou des destinataires. Ainsi un message adressé volontairement et librement par son expéditeur ou l'un de ses destinataires, même s'il est simplement en copie, à l'autorité administrative est dépourvu de caractère privé et donc sa divulgation ne porte pas atteinte au secret des correspondances.



*Attention, la transmission par un professionnel d'une information couverte par le secret professionnel à une autorité administrative ou judiciaire (exemple d'une assistance sociale ou d'un médecin scolaire) n'est pas sanctionnée lorsqu'il s'agit d'atteintes aux mineurs conformément à l'article 226-14 du code pénal. La mission, en pareille hypothèse, pourra être amenée à rappeler à ces professionnels que toute information qu'ils détiennent n'est pas nécessairement couverte par le secret professionnel.*



*Les inspecteurs ne disposent pas d'un pouvoir de police et encore moins des prérogatives d'un magistrat. Ils ne peuvent s'en tenir qu'aux pièces qui leur auront été librement communiquées (par exemple des copies d'écrans de SMS ou d'échanges de courriels) ou qu'ils auront saisies dans les locaux administratifs.*



### 4.3. Communicabilité ultérieure du rapport définitif

- **Obligation de confidentialité concernant les travaux d'inspection**

Déontologiquement, il convient de ne pas faire état d'une enquête susceptible de suites disciplinaires en cours ou terminée, par exemple auprès de tierces personnes dans un service voisin. Comme pour tout travail d'inspection, les sollicitations de la presse doivent être immédiatement répercutées à la cheffe de l'IGÉSR pour que l'autorisation de répondre soit, le cas échéant, donnée par le cabinet du ministre.

Par ailleurs, il ne faut pas utiliser les données provenant d'un rapport à caractère sensible, pour un cours, une conférence ou un ouvrage sans les avoir préalablement rendues anonymes.

- **Communication des rapports d'enquêtes susceptibles de suites disciplinaires en dehors des transmissions effectuées dans le cadre d'une procédure disciplinaire en application de la loi du 22 avril 1905**

Le livre III du code des relations entre le public et l'administration (anciennement loi n° 78-753 du 17 juillet 1978) fait obligation à l'administration de communiquer les rapports d'inspection, sous réserve des données nominatives ou personnelles qu'ils contiennent (art. L. 311-6) et des exceptions prévues aux articles L. 311-2 et L. 311-5 du code précité, et sauf s'il s'agit de documents non encore achevés ou préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration ou encore si le rapport a été transmis à l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Une demande de communication peut provenir :

- **de l'une des personnes citées dans le rapport** mais qui n'en aura eu communication ni lors de la procédure contradictoire, ni à l'occasion de la remise du rapport définitif car elle ne fait l'objet d'aucune des préconisations de la mission. Il faudra alors lui **communiquer le rapport sous une forme anonymisée** à l'exception des parties la concernant dans laquelle son nom ne sera pas, naturellement, occulté ;
- **d'une tierce personne**, quelle que soit sa qualité ; le rapport est alors communicable, les parties qui concernent des personnes nommément désignées ou facilement identifiables étant anonymisées sauf si, conformément à la doctrine de la CADA, la disjonction ou l'occultation des parties nominatives sont telles qu'elles ont pour effet de dénaturer le sens du document ou de priver d'intérêt sa communication auquel cas le rapport n'est pas communicable ;
- **sur réquisition judiciaire**, du parquet ou d'un magistrat instructeur : suivant la gravité de l'affaire ou la stratégie de la défense, les rapporteurs d'une mission peuvent être sollicités pour fournir à la justice d'autres éléments que le rapport – que la justice détient déjà – comme des comptes rendus d'entretien, des éléments préparatoires, des courriers électroniques, etc.



*Il convient en vue d'une telle éventualité de garder trace de tous les documents écrits, courriers ou fichiers informatiques réunis au cours de la mission, pour pouvoir les communiquer sur demande. En répondant que l'on n'a rien gardé du tout, on s'expose au risque de se faire saisir ses dossiers ou son ordinateur. En effet, en pareille hypothèse, l'ensemble des documents en possession de la mission devront être communiqués.*

Ce même principe de communication de tous les documents en possession de la mission trouve à s'appliquer lorsque la demande provient d'une juridiction administrative spécialisée, notamment d'une juridictions disciplinaires compétentes pour les enseignants-chercheurs ou de la juridiction compétente pour les personnels hospitalo-universitaires, ou encore d'une juridiction administrative de droit commun.

### 4.4. Dénonciation calomnieuse, diffamation et harcèlement moral

L'article 226-10 du code pénal réprime la dénonciation calomnieuse. Pour sa part, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse réprime la diffamation lorsqu'elle est faite par voie de presse. La diffamation non publique est, quant à elle, sanctionnée par l'article R. 621-1 du code pénal.

**Article 226-10 du code pénal :**

**« 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 [...]. »**

**Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse :**

**« 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. »**

**Article 222-33-2 du code pénal :**

**« Le fait de harceler autrui par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. »**

**Article R. 621-1 du code pénal :**

**« La diffamation non publique envers une personne est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 1<sup>ère</sup> classe.**

**La vérité des faits diffamatoires peut être établie conformément aux dispositions législatives relatives à la liberté de la presse. »**

Il est peu probable que ces risques soient encourus du fait des propos des inspecteurs eux-mêmes s'ils ont respecté les règles de confidentialité, de neutralité et de prudence, mais ils peuvent provenir de pièces ou de témoignages reproduits. Il convient donc d'être très vigilant, dans la rédaction du rapport, dans l'utilisation des propos tenus en soulignant notamment, chaque fois que cela apparaîtra nécessaire, qu'il s'agit de propos rapportés et non tenus par les inspecteurs.

S'agissant de la diffamation, il convient d'être particulièrement attentif au cas – exceptionnel – où, à la demande expresse du cabinet, les inspecteurs seraient conduits à communiquer sur un rapport susceptible de suites disciplinaires ou de nature sensible.

De même, une attitude conforme à la déontologie, à savoir correcte, réservée et sans manifestation de parti pris, notamment lors des auditions ou en public, doit permettre de prévenir le risque que les inspecteurs ne soient accusés de harcèlement moral par les personnes mises en cause.

## INDEX

|   |            |
|---|------------|
| Action pénale.....  | 39         |
| Archivage du dossier de la mission .....                                  | 31         |
| Article 40 du code de procédure pénale .....                              | 35         |
| Audition .....  | 9, 12      |
| Audition de la mission par le conseil de discipline .....                 | 32         |
| Audition des témoins.....   | 9          |
| Communicabilité du rapport .....  | 41         |
| Conditions matérielles de l'audition .....                                | 9          |
| Conduite des entretiens .....   | 10         |
| Convocation des témoins .....   | 6          |
| Découpage du rapport en fonction du destinataire.....                     | 23         |
| Dénonciation calomnieuse et diffamation .....                             | 41         |
| Déontologie .....   | 2, 15      |
| Enregistrement clandestin .....   | 15         |
| Faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.....              | 35         |
| Harcèlement moral.....  | 13, 37, 41 |
| Harcèlement sexuel.....   | 37         |
| Information de l'autorité hiérarchique des personnes mises en cause ..... | 22         |
| Insuffisance professionnelle.....   | 27         |
| Liste des personnes à convoquer .....                                     | 6          |
| Médical .....   | 17         |
| Mineurs.....  | 6          |
| Notification du rapport.....  | 14, 18     |
| Obstacle au contrôle de l'inspection .....                                | 14         |
| Préparation de la mission.....  | 5          |
| Prescription en matière disciplinaire.....                                | 20         |
| Présence d'un tiers lors des auditions.....                               | 14         |
| Prise en compte des observations en réponse au rapport initial .....      | 24         |
| Procédure contradictoire .....  | 20         |
| Rapport définitif .....   | 24, 29     |
| Rapport provisoire.....   | 16, 21     |
| Recueil des pièces.....   | 14         |
| Remise de documents .....   | 14         |
| Saisine complémentaire .....  | 3          |
| Saisine des juridictions financières.....                                 | 34         |
| Secret médical .....  | 8, 10      |
| Secrets protégés par la loi .....   | 15         |
| Sexisme .....   | 38         |
| Sports.....   | 3, 4       |
| Suites disciplinaires .....   | 32         |
| Suites du rapport .....   | 32         |
| Témoins .....   | 7          |



## Annexes

Conformément à l’instruction du Premier ministre du 21 novembre 2017, il convient dans les courriers rédigés par la mission de féminiser les noms lorsque le titulaire d’une fonction est une femme.

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Annexe 1 :  | Modèle de convocation par la voie administrative .....   | 47 |
| Annexe 2 :  | Modèle de procès-verbal d’audition.....  | 48 |
| Annexe 3 :  | Modèle de procès-verbal de dépôt de pièces .....   | 49 |
| Annexe 4 :  | Modèle de procès-verbal de restitution de pièces .....   | 50 |
| Annexe 5 :  | Modèle de transmission à l’autorité chargée de le notifier d’un rapport provisoire sous pli cacheté.....                                   | 51 |
| Annexe 6 :  | Modèle d’accusé de réception d’un rapport provisoire .....   | 52 |
| Annexe 7 :  | Modèle de notification par voie administrative à une personne mise en cause d’un rapport provisoire .....                                  | 53 |
| Annexe 8 :  | Modèle de saisine du procureur de la République .....  | 54 |
| Annexe 9 :  | Modèle de notification par voie administrative d’un rapport définitif ayant fait l’objet d’une saisine du procureur de la République ..... | 55 |
| Annexe 10 : | Modèle de transmission par voie administrative d’un rapport définitif à notifier...  | 56 |
| Annexe 11 : | Modèle de transmission d’un rapport définitif à la DGRH et/ou à la direction d’emploi .....  | 57 |



**Modèle de convocation par la voie administrative (avec indication  
des sanctions encourues en cas d'opposition à insérer si nécessaire)**

Paris, le jj/mm/aaaa

La mission d'inspection

à

M...

Notification par voie administrative à la diligence de ...

**Objet** : Convocation aux fins d'audition par la mission d'inspection

(précisions sur le cadre et l'objet de la mission)

Dans ce cadre, la mission souhaite vous entendre. Cette audition aura lieu le :

... à ..h ..

dans les locaux de ...

Nous vous rappelons que, conformément aux articles L. 241-2<sup>37</sup> et L. 241-3<sup>38</sup> du code de l'éducation et à l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier<sup>39</sup>, vous êtes dans l'obligation légale de déférer à cette convocation et d'apporter votre concours à la mission d'inspection.

Les inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche  
(suivi des noms des inspecteurs)

---

<sup>37</sup> Article L. 241-2 - III- « Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'éducation du sport et de la recherche ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques, ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au I et au II. Les administrations de l'État, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. [...] »

<sup>38</sup> Article L. 241-3 – « Le fait de faire obstacle, de quelque manière que ce soit, au contrôle de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche défini à l'article L. 241-2 est passible d'une amende de 15 000 euros et entraîne la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aura pas été justifiée ». Le ministre chargé de l'éducation peut saisir le procureur de la République près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique.

<sup>39</sup> Article 43 - VII. – « En cas d'obstacle au contrôle exercé par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'industrie et du commerce, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du III du présent article sont applicables et la saisine du procureur de la République incombe au ministre dont relève l'inspection générale concernée. »

## Modèle de procès-verbal d'audition

**PROCES-VERBAL D'AUDITION**

-----

La mission d'inspection générale diligentée par courrier en date du jj mm aaaa (indication du commanditaire et de l'objet de la mission), composée de (noms des inspecteurs), inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, désignés par lettre de la cheffe de l'IGÉSR en date du ...,

- a entendu le ...
- M..., (fonctions)

qui nous a déclaré :

*[déclarations de la personne entendue. Le recours à la première personne (« Je m'appelle N., je suis adjoint gestionnaire au lycée de ... depuis ... »), outre que c'est la forme habituelle d'un PV d'audition, facilite l'écriture du procès-verbal en autorisant, notamment, la transcription de propos qui, à la troisième personne, devront être reconstruits pour être syntaxiquement corrects, mis entre guillemets ou encore suivis de la locution « sic » entre crochets.]*

Relu et approuvé à ..., le jj mm aaaa  
La personne entendue,

Nom de la personne entendue



Modèle de procès-verbal de dépôt de pièces

## PROCES-VERBAL DE REMISE DE PIÈCE(S)

-----

La mission d'inspection générale diligentée par courrier en date du ... (*indication du commanditaire et de l'objet de la mission*), composée de (*noms des inspecteurs*), inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, désignés par lettre de la cheffe de l'IGÉSR en date du ..., a reçu de M..., le ..., la(les) pièce(s) originale(s) suivante(s) :

—  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
—

Fait à ..., le ...

Les inspecteurs de l'IGÉSR  
M...

Modèle de procès-verbal de restitution de pièces

## PROCES-VERBAL DE RESTITUTION DE PIÈCE(S)

-----

La mission d'inspection générale diligentée par courrier en date du ... (*indication du commanditaire et de l'objet de la mission*), composée de (*noms des inspecteurs*), inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, désignés par lettre de la cheffe de l'IGÉSR en date du ..., a restitué à M..., le ..., la (les) pièce(s) originale(s) suivante(s) :

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

Fait à ..., le ...

Les inspecteurs de l'IGÉSR  
M...

**Modèle de transmission à l'autorité chargée de le notifier d'un rapport provisoire sous pli cacheté**

**Section des rapports**

N° 20-21 xxx

Affaire suivie par :  
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le date

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche

à

M. Prénom NOM  
Fonction (supérieur hiérarchique)  
Adresse

**Objet :** Notification d'un rapport provisoire dans le cadre de la procédure contradictoire (rapport n° 202x-xxx)

La mission, diligentée par courrier en date du ... de (autorité qui a saisi les IG), relative à (titre du rapport), a achevé ses travaux et rédigé un rapport provisoire.

Ce rapport provisoire, qui ne peut être rendu public, vous est transmis sous pli cacheté aux fins de notification à M.... Il est accompagné d'un accusé de réception, que l'intéressé devra signer lors de la remise du rapport provisoire par vos services et que ces derniers retourneront sans délai à l'adresse suivante :

Section des rapports IGÉSR  
Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 PARIS 07 SP

Caroline PASCAL

Modèle d'accusé de réception d'un rapport provisoire

## ACCUSÉ DE RÉCEPTION

Je soussigné .....

reconnais avoir reçu le .....

le rapport provisoire de la mission IGÉSR sur le *Titre du rapport* ainsi que le courrier de notification dudit rapport.

*Signature*

À retourner par le service administratif complété et signé par l'intéressé(e) à :

– **Immédiatement après signature, par courriel** [section.rapports@igesr.gouv.fr](mailto:section.rapports@igesr.gouv.fr)

– Par courrier :

Section des rapports IGÉSR  
Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 PARIS 07 SP

**Modèle de notification par voie administrative à une personne mise en cause  
d'un rapport provisoire**

**Section des rapports**

Paris, le date

N° 20-21 xxx

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la rechercheAffaire suivie par :  
Prénom NOM

à

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

M. Prénom NOM

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07Fonction  
AdresseNotification par voie administrative à la diligence du TITRE DU SUPÉRIEUR HIÉRARCHIQUE**Objet** : Notification d'un rapport provisoire dans le cadre de la procédure contradictoire (rapport n° 202x-xxx)

La mission, diligentée par courrier en date du ... de (autorité qui a saisi les IG), relative à TITRE DU RAPPORT, a achevé ses travaux et rédigé un rapport provisoire.

Ce rapport provisoire, qui à ce stade n'est pas définitif et ne peut donc être rendu public, vous est transmis dans le cadre de la procédure contradictoire afin que vous puissiez faire toutes observations que vous jugerez utiles. Ces observations, ainsi que les réponses qui y seront apportées par la mission, seront jointes au rapport définitif.

**OU**

Ce rapport provisoire n'est pas définitif et ne peut donc être rendu public. La partie vous concernant vous est transmise dans le cadre de la procédure contradictoire afin que vous puissiez faire toutes observations que vous jugerez utiles. Ces observations, ainsi que les réponses qui y seront apportées par la mission, seront jointes au rapport définitif.

Aussi, vous voudrez bien me retourner vos éventuelles observations par courrier en recommandé avec accusé de réception au plus tard quinze jours à compter de la réception de la présente notification à l'adresse suivante :

Section des rapports IGÉSR  
Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 PARIS 07 SP

À défaut, ce rapport provisoire deviendra définitif et sera remis au ministre en l'état.

Caroline PASCAL

Modèle de saisine du procureur de la République

**Section des rapports**

XX/XX  
N° 20-21 xxx

Affaire suivie par :  
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche

à

M. le Procureur de la République  
Près le tribunal judiciaire de  
ADRESSE

Lettre recommandée avec accusé de réception n°

**Objet :** Transmission d'un rapport en application de l'article 40 du code de procédure pénale  
(**rapport 202X-XXX**)

L'inspection générale a été chargée d'une mission sur TITRE DU RAPPORT.

À l'occasion de ces investigations, il est apparu qu'un certain nombre de faits étaient susceptibles de recevoir une qualification pénale. Aussi, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport rédigé à l'issue de cette mission.

Caroline PASCAL

**Modèle de notification par voie administrative d'un rapport définitif ayant fait l'objet d'une saisine du procureur de la République**

**Section des rapports**

XX/XX  
N° 20-21 xxx

Affaire suivie par :  
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le

Le ministre de l'éducation nationale,  
de la jeunesse et des sports

à

M. Prénom NOM  
Fonction  
ADRESSE

Notification par voie administrative à la diligence du TITRE DU SUPERIEUR HIERARCHIQUE

**Objet :** Notification d'un rapport définitif (rapport n° 202x-xxx)

La mission, diligentée par courrier en date du ... de (autorité qui a saisi l'IGÉSR), relative à TITRE DU RAPPORT, a achevé ses travaux et rédigé son rapport définitif.

Ce rapport définitif, qui vous est notifié par la présente, a également été transmis à TITRE DU SUPERIEUR HIERARCHIQUE / PROCUREUR *le cas échéant*.

*Pour le (la) ministre et par délégation,  
la cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

Caroline PASCAL

**Modèle de transmission par voie administrative d'un rapport définitif à notifier**

**Section des rapports**

XX/XX  
N° 20-21 xxx

Affaire suivie par :  
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le

Le ministre de l'éducation nationale,  
de la jeunesse et des sports

à

M. Prénom NOM  
Fonction  
ADRESSE

**Objet** : Notification par voie administrative d'un rapport définitif  
(Rapport n° 202x-xxx)

La mission, diligentée par courrier en date du ... de (autorité qui a saisi l'IGÉSR), relative à TITRE DU RAPPORT, a achevé ses travaux et rédigé son rapport définitif.

Ce rapport vous est transmis sous pli cacheté aux fins de notification à M... Il est accompagné d'un accusé de réception, que l'intéressé devra signer lors de la remise du rapport par vos services et que ces derniers retourneront sans délai à l'adresse suivante :

Section des rapports IGÉSR  
Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 PARIS 07 SP

Vous trouverez également un exemplaire à votre attention. (*si destinataire*)

*Pour le (la) ministre et par délégation,  
la cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

Caroline PASCAL



**Modèle de transmission d'un rapport définitif à la DGRH et/ou à la direction d'emploi**

**Section des rapports**

XX/XX  
N° 20-21 xxx

Affaire suivie par :  
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél :

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche

à l'attention de

M. Prénom NOM  
Mme Prénom NOM  
Fonction

**DGRH et/ou direction d'emploi des agents  
concernés**

**Objet : rapport n° 202X-XXX « Titre du rapport »**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport définitif concernant **M... [fonctions de l'agent]**.

Ce rapport définitif, dont la version intégrale vous est seule destinée, est accompagné d'une version occultée, conformément aux dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, qu'il vous appartient de classer en la numérotant dans le dossier individuel de l'agent.

Caroline PASCAL