



DÉONTOLOGIE

PROCÉDURE DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Version janvier 2023

Lieutenant-colonel Stéphane LEGAY



SOMMAIRE

PRÉAMBULE	4
SCHEMA GLOBAL DU DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE	5
1. L'OPPORTUNITÉ DE DÉCLENCHER UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE	6
2. L'ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE SOUMISE	7
2.1. L'alerte du service.....	7
2.2. Le nombre et la qualité des protagonistes et des témoins.....	15
2.3. Les éléments non retenus.....	15
2.4. Le manquement aux obligations du service / l'insuffisance professionnelle.....	16
2.5. La position vis-à-vis des présumés auteurs.....	18
2.6. Le traitement des victimes.....	19
2.7. L'implication de la hiérarchie dans la problématique.....	20
3. LES MESURES PRISES AVANT LE DÉMARRAGE DE L'ENQUÊTE	21
3.1. L'enquêteur	21
3.2. La communication initiale.....	21
4. LE PROCÈS-VERBAL D'AUDITION	22
4.1. La préparation des questionnaires	22
4.2. Les précautions préparatoires	24
5. LE DÉROULEMENT DES AUDITIONS	25
5.1. Avant l'audition.....	25
5.2. L'agent auditionné	27
5.3. L'enquêteur, en qualité d'auditeur	28
5.4. La phase finale de l'audition	30
6. L'ADAPTATION DE L'ENQUÊTE APRÈS CHAQUE AUDITION	31
6.1. Les éléments recueillis modifient les questionnaires suivants.....	31
6.2. Les éléments recueillis nécessitent une audition complémentaire	31
6.3. Les éléments recueillis engendrent une nouvelle enquête.....	31
6.4. Une audition amène à un rebondissement	31
7. L'ANALYSE DES AUDITIONS ET DES ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES	32
7.1. Le choix de la méthode pour l'extraction des éléments utiles.....	32
7.2. L'extraction des procès-verbaux	33
7.3. Les compléments aux auditions	35
8. LES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	36

8.1.	La constitution du rapport initial de synthèse de l'enquête	36
8.2.	La caractérisation des manquements et/ou insuffisances	37
8.3.	L'élaboration des conclusions doit-elle être menée de manière contradictoire ?	37
8.4.	La validation du rapport final de synthèse de l'enquête	38
9.	LA COMMUNICATION DES DÉCISIONS ISSUES DE L'ENQUÊTE	38
9.1.	La communication individuelle.....	38
9.2.	La communication collective.....	40
10.	L'ARCHIVAGE DU DOSSIER GLOBAL DE L'ENQUÊTE	40
10.1.	La composition du dossier final	40
10.2.	L'archivage du dossier final.....	41
11.	L'ACCÈS AUX ÉLÉMENTS DE L'ENQUÊTE	41
11.1.	La consultation du dossier final.....	41
11.2.	Des questions d'agents sur le contenu du rapport final de synthèse de l'enquête.....	41
12.	LES ANNEXES	42
12.1.	Annexe 1 : Le devoir de sécurité et de protection des travailleurs	42
12.2.	Annexe 2 : Les principes généraux de prévention.....	42
12.3.	Annexe 3 : Modèle de lettre de mission d'enquête	43
12.4.	Annexe 4 : Modèle de convocation à l'audition	44
12.5.	Annexe 5 : Modèle de PV d'audition et d'entretien	46
12.6.	Annexe 6 : Les obligations des fonctionnaires	49
12.7.	Annexe 7 : Les obligations des sapeurs-pompiers volontaires	51
12.8.	Annexe 8 : Modèle de lettre de conclusions de l'enquête administrative.....	52
12.9.	Annexe 9 : Modèle de lettre de classement sans suite	54
12.10.	Annexe 10 : Modèle de lettre de mise en garde	56
12.11.	Annexe 11 : Les modalités d'accès aux éléments de l'enquête	58
13.	ÉTAT DES MISES À JOUR.....	61
	TABLE DES MATIÈRES	62

PRÉAMBULE

Vous êtes manager en groupement fonctionnel ou territorial, en centre de secours ou en service. Une alerte vous parvient. Elle porte sur un dysfonctionnement sérieux de l'une de vos unités, sur un conflit à l'échelle d'un groupe, sur une révélation de comportements inappropriés, sur la commission d'une faute grave, sur une situation de harcèlement, etc.

A priori, cette problématique est assez sérieuse pour susciter une prise en compte et une réaction du service. En effet, confrontée à une suspicion d'action irrégulière ou de comportement fautif, l'autorité hiérarchique, sur qui pèse la charge de la preuve, devra se livrer à un processus en trois temps :

- Établir les faits dans leur existence et leur matérialité avec le plus d'exactitudes et de précisions possibles, en déterminant notamment le degré d'implication du ou des agents concernés ;
- Qualifier juridiquement ces faits de manquements aux devoirs et responsabilités du ou des intéressés, en déterminant quelles obligations professionnelles ont été atteintes et avec quel degré de gravité ;
- Proposer les mesures adaptées à la situation.

Si bien que votre direction vous adresse une lettre de mission, pour diligenter une enquête administrative et restituer vos conclusions sous un délai court.

Pour répondre rapidement à cette commande, vous serez probablement confronté aux limites suivantes :

- Les témoignages vont être fortement empreints de ressentis et de subjectivité, de sorte que le recours au compte-rendu hiérarchique est à écarter, car non adapté ;
- Sans organisation globale et précise, il vous sera impossible de vous projeter pour viser le résultat attendu (produire un rapport de synthèse et proposer des solutions).

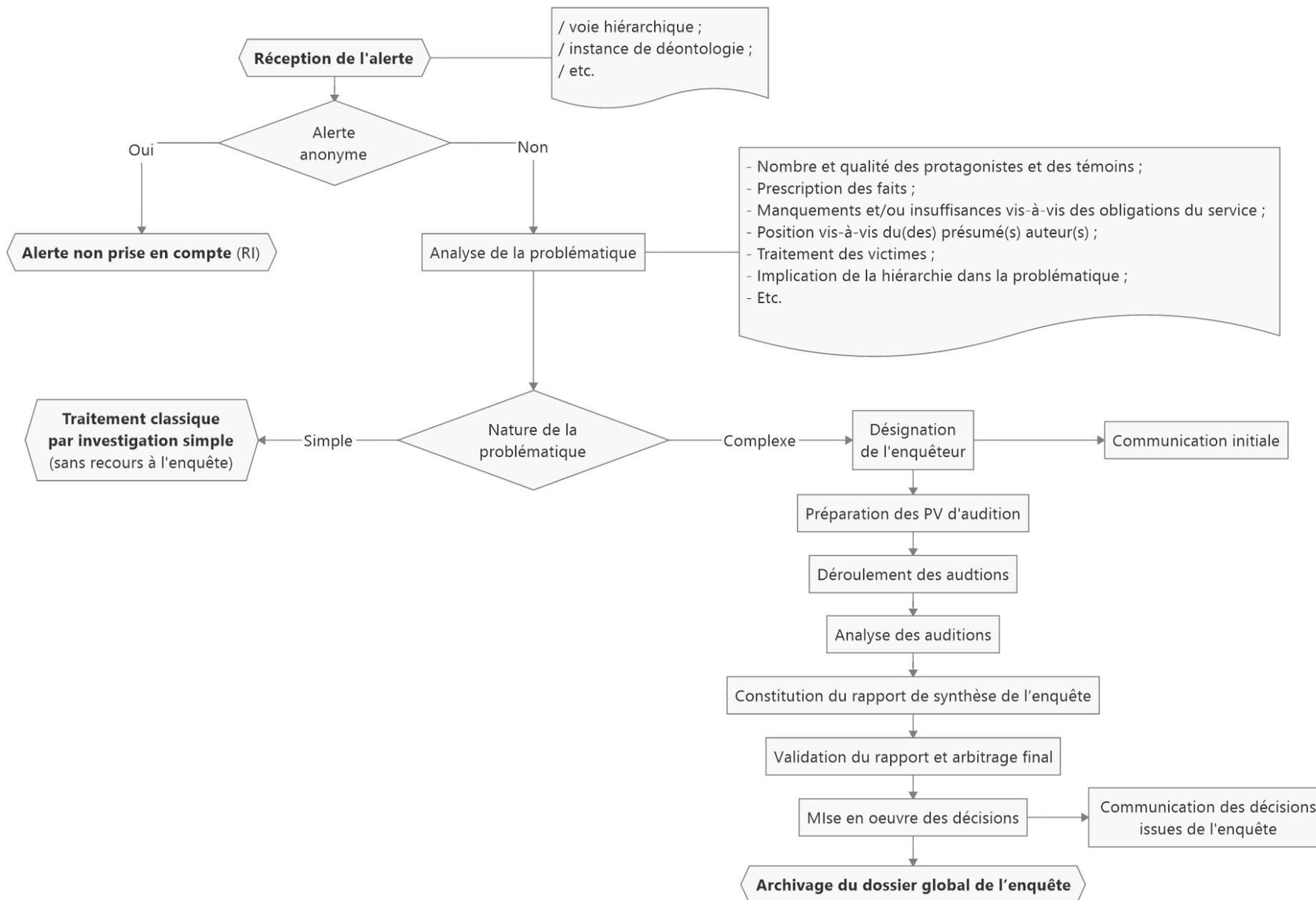
Comment alors procéder pour être efficace, impartial, neutre et objectif face à ce travail particulier et à cette situation généralement complexe, en aussi peu de temps, partant d'une page blanche, sans méthode pour mener une enquête de ce genre ?

Il devient en effet impérieux de recourir à une organisation rigoureuse et quasi systémique, qui permettra de conserver une vue globale sur l'organisation à développer. Et en même temps, sans se perdre, d'aller dans le détail des questions à poser lors du recueil des témoignages ou le détail d'autres pièces à recueillir.

Les enjeux pour le service : mener un travail d'investigation avec exhaustivité, objectivité et impartialité, et adopter un relationnel respectueux tout au long du processus, vis-à-vis des alerteurs, des témoins et des personnes objets de l'enquête.

Cette méthodologie est issue d'un travail d'équipe et de succession d'expériences de situations plus ou moins complexes, complétés par quelques éléments de jurisprudences.

SCHÉMA GLOBAL DU DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE



1. L'OPPORTUNITÉ DE DÉCLENCHER UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

À réception d'une alerte de situation problématique, il est nécessaire de procéder à une première analyse globale des difficultés soumises au service, afin d'avoir une appréciation suffisamment renseignée. L'intérêt sera d'éclairer rapidement la direction du service sur les mesures à prendre, pour que l'autorité territoriale décide :

- Soit la situation est relativement simple (faits simples, de faible gravité, protagonistes peu nombreux). Alors, un traitement habituel fondé sur une investigation sommaire s'appuyant sur des éléments de comptes-rendus suffira à trouver les solutions nécessaires à la problématique ;
- Soit la situation est complexe, du fait qu'elle met en jeu une multiplicité d'acteurs (présumés auteurs, victimes et témoins), parmi lesquels il ne sera pas aisé d'identifier les rôles de chacun, puis in fine les insuffisances ou les manquements. Outre le paramètre « acteurs », cette complexité peut relever d'un périmètre organisationnel ou fonctionnel étendu et s'appuyer sur une combinaison ou succession de problèmes d'ordres divers. Alors, il sera nécessaire de dépasser le stade du « basique » compte-rendu, pour lancer une investigation plus poussée, en collectant tous documents, renseignements ou témoignages de nature à clarifier la situation (Conseil d'État, 31 mai 2002, N° 243058). Cette situation complexe impliquera alors l'ouverture d'une enquête administrative.

Les circonstances de l'enquête peuvent être multiples : utilisée traditionnellement en matière disciplinaire, elle peut avoir d'autres terrains d'application. Elle peut ainsi permettre à l'administration de faire le point sur le fonctionnement d'un service, sur des tensions entre agents, sur des allégations de comportements inappropriés, de harcèlement ou encore sur la réalité ou non d'un accident de service déclaré, sur l'existence d'une insuffisance professionnelle, etc.

La jurisprudence apporte un éclairage sur le recours ou non à l'enquête. En matière de sanction disciplinaire, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'obligent l'administration à procéder à une enquête disciplinaire, au cours de la procédure que l'administration suit, pour prononcer la sanction (Conseil d'État, 15 mars 2004, N° 255392). Enfin, la décision de procéder ou non à une enquête interne constitue une mesure d'ordre intérieur. Par suite, le refus de diligenter une enquête administrative ne revêt pas le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (Cour administrative d'appel de Paris, 11 mars 2022, N° 21PA04591).

En revanche, il faut conserver à l'esprit que le service a le devoir d'être éclairé sur la matérialité des faits, afin de prendre les décisions adéquates et proportionnées. Le service a également le devoir de rendre des comptes à ses autorités de tutelle.

Une large liberté est accordée au service sur les moyens d'investigations sous réserve du respect du principe de loyauté vis-à-vis de ses agents : en l'absence de disposition législative contraire, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, à laquelle il incombe d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public, peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen ; que toutefois, tout employeur public est tenu, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté (Conseil d'État, 16 juillet 2014, N° 355201).

Enfin, à noter qu'en vertu des devoirs qui incombent à l'administration, sur la sécurité et la protection de la santé physique et mentale des travailleurs¹, certaines circonstances tendent à lui imposer désormais de

¹ Cf. annexe 12.1.

déclencher une enquête. En effet, le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique précise le contenu du dispositif de signalement de ces actes, notamment à l'article 1 : « *Le dispositif de signalement (...) comporte (...) une procédure (...) pour (...) assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative* ». Outre ses agents, l'administration doit également protéger ses usagers, lors de l'accomplissement de ses missions, et se protéger elle-même lorsqu'un dysfonctionnement de ses services peut porter atteinte à son image.

Ainsi, dans le recours à l'enquête administrative, le service trouvera le moyen de répondre à plusieurs intérêts : être éclairé sur la matérialité des faits, prendre les décisions adéquates et proportionnées, protéger les usagers, protéger ses agents, protéger sa considération en adoptant la communication adaptée et rendre des comptes à ses autorités de tutelle.

2. L'ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE SOUMISE

Le présent chapitre vise à dresser une première analyse, qui aidera l'autorité à la prise de décision : déclencher ou non une enquête administrative.

2.1. L'alerte du service

2.1.1. Les modalités de l'alerte

Face aux obligations décrites infra, le SDIS 31 a mis en place une instance collégiale appelée « déontologie, discrimination, harcèlement ». Cette instance est joignable par contact des agents du service, qui la composent, ainsi qu'à l'adresse deontologie@sdis31.fr. Ce dispositif vient compléter la voie hiérarchique, qui pourra continuer à être utilisée pour le recueil de toute forme d'alerte.

2.1.1.1. Le signalement au procureur de la République

Historiquement une obligation pèse sur tout agent public, lorsqu'il est confronté à une situation grave. En effet, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, « (...) *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* ».

Cette obligation figure également depuis le 1^{er} mars 2022 à l'article L121-11 du code général de la fonction publique (CGFP) : « *Les agents publics se conforment aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale pour tout crime ou délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions* ». Cette obligation est désormais un impératif déontologique, dont la transgression pourra engager la responsabilité disciplinaire.

2.1.1.2. Des dispositifs de signalement

2.1.1.2.1. Signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes

Depuis août 2019², l'article L135-6 du CGFP dispose que « les employeurs publics mentionnés à l'article L. 2 mettent en place un dispositif ayant pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés.

Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements ».

Les conditions d'application de cet article, notamment les exigences en termes de respect de la confidentialité et d'accessibilité du dispositif, sont fixées par le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020, dont voici quelques extraits :

Article 1 :

Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et des agissements sexistes prévu par l'article 6 quater A³ de la loi du 13 juillet 1983 susvisée comporte :

- 1° Une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements ;*
- 2° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien ;*
- 3° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative.*

(...)

Article 3 :

I. - L'acte instituant les procédures mentionnées à l'article 1^{er} précise les modalités selon lesquelles l'auteur du signalement :

- 1° Adresse son signalement ;*
- 2° Fournit les faits ainsi que, s'il en dispose, les informations ou documents, quels que soient leur forme ou leur support, de nature à étayer son signalement ;*
- 3° Fournit les éléments permettant, le cas échéant, un échange avec le destinataire du signalement.*

II. - Cet acte précise également, s'agissant de la procédure de recueil mentionnée au 1° de l'article 1^{er}, les mesures qui incombent à l'autorité compétente :

- 1° Pour informer sans délai l'auteur du signalement de la réception de celui-ci, ainsi que des modalités suivant lesquelles il est informé des suites qui y sont données ;*
- 2° Pour garantir la stricte confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et des personnes visées ainsi que des faits faisant l'objet de ce signalement, y compris en cas de communication aux personnes ayant besoin d'en connaître pour le traitement du signalement. (...)*

² Article 80 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

³ Devenu l'article L135-6 du CGFP.

2.1.1.2.2. *Signalement des manquements à la probité*

Le signalement⁴ peut porter :

- sur des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime ou sur des faits pouvant être qualifiés de conflit d'intérêt ;
- sur des faits constituant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ;
- sur une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation du droit européen, de la loi ou du règlement ;
- sur une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international ratifié ou approuvé par la France ou d'un acte d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement.

Le décret⁵ n°2022-1284 du 3 octobre 2022 précise les procédures interne et externe de recueil et de traitement des signalements. Son chapitre II précise la procédure de recueil et de traitement des signalements par les autorités externes. Son annexe fixe la liste des autorités externes instituées, dont le Défenseur des droits.

2.1.1.2.3. *Signalement par la voie hiérarchique*

L'article 8 de la loi n° 2016-1691 précise qu'au sein des entités dans lesquelles il n'existe pas de procédure interne de recueil et de traitement des signalements, les personnels peuvent signaler les informations concernées à leur supérieur hiérarchique direct ou indirect, à l'employeur ou à un référent désigné par celui-ci.

Le règlement intérieur du SDIS dispose au chapitre 21.2 - *Difficultés relationnelles*, qu'en cas de difficulté relationnelle avec un collègue ou un subalterne, l'agent peut le signaler à son supérieur direct. En cas de difficulté relationnelle avec son supérieur direct, l'agent peut le signaler au supérieur de celui-ci.

À réception des premières informations portant la problématique à connaissance de l'autorité, il importera de distinguer le type d'alerte, selon que son auteur est identifié ou inconnu, et dans ce dernier cas s'interroger si une suite doit y être donnée.

2.1.1.3. *Signalement anonyme*

Pour une alerte livrée sous ce format, se pose la question de la raison de l'anonymat : volonté des alerteurs de rester discrets, de se protéger, crainte de représailles (alors que les lanceurs d'alerte bénéficient désormais de protections (*cf. chapitre 2.1.3*), volonté de nuire aux agents de son environnement de travail, volonté de nuire au service, etc. ? Se pose en conséquence la question du crédit que le service peut apporter à cette alerte : quelle fiabilité, quelle sincérité dans la mesure où aucune retenue ne freinera le ou les auteurs et que le trait caractérisant la situation pourra ainsi être aisément forcé ?

Le service doit alors décider de la pertinence de la prise en compte, puis de traitement, voire décider de n'y accorder aucun crédit et donc aucune suite.

⁴ Selon la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁵ Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Pour mémoire, le règlement intérieur du SDIS dispose au chapitre 21 - *Relations de travail entre agents du SDIS*, qu'à l'occasion de difficultés relationnelles, « aucune accusation anonyme ne sera prise en compte ». De même, l'instance collégiale « déontologie, discrimination, harcèlement » mise en place au SDIS, ne traite pas des signalements anonymes. Ainsi, pour des faits avérés, les alerteurs sont incités à témoigner à visage découvert, avec la protection du service liée à leur statut d'alerteur.

2.1.2. Le lanceur d'alerte

2.1.2.1. Son profil

Un lanceur d'alerte est une personne qui veut mettre fin à une action illégale ou irrégulière en interpellant les pouvoirs en place ou en suscitant une prise de conscience.

L'article 6 de la loi n° 2016-1691 précise : « I.- *Un lanceur d'alerte est une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. Lorsque les informations n'ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles mentionnées au I de l'article 8, le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance* ».

Le CGFP dispose d'une section « Lanceurs d'alerte » (Articles L135-1 à L135-5) qui traite des situations où l'agent public alerte ou peut alerter :

- Article L135-1 : « *Un agent public signale aux autorités judiciaires des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions conformément à l'article L. 121-11. Il peut signaler les mêmes faits aux autorités administratives* ».
- Article L135-3 : « *Un agent public peut signaler à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5 dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologie prévu à l'article L. 124-2* ».

À noter que la charte de fonctionnement des dispositifs de signalement et de traitement des situations de violences sexuelles, de discrimination, de harcèlement sexuel ou moral et d'agissements sexistes de la DGAFP (édition 2019), indique à son article 1.3 que ces dispositifs de signalement sont ouverts aux agents publics victimes ou témoins sur leur lieu de travail, mais aussi à l'ensemble des personnels de l'administration concernée : les élèves ou étudiants en stage et les élèves des écoles de service public sous tutelle, les personnels d'entreprises extérieures intervenant au sein de l'administration, ainsi que les usagers du service public auxquels l'administration a choisi d'ouvrir le dispositif.

2.1.2.2. Les conditions du signalement

2.1.2.2.1. Des faits constitutifs de conflits d'intérêts

Cf. l'article L135-3 du CGFP mentionné au chapitre 2.1.2.1 supra.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	10 /66
--------------------------	--	--------

2.1.2.2.2. *Un dysfonctionnement grave du service ou une atteinte à la considération du service*

S'il s'agit d'une menace ou d'un préjudice graves pour l'intérêt général, dont l'alerteur a eu personnellement connaissance, pour reprendre les éléments de l'article 6 de la loi n° 2016-1691, que la situation dénoncée porte sur le plan opérationnel, ou sur le plan de la gestion (dysfonctionnement grave en matière de management ou dans l'application des directives du service).

Le signalement pourra également donner lieu à enquête, lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte à l'image du service, à sa renommée ou à ses valeurs.

2.1.2.2.3. *Une atteinte au respect de la personne*

Que l'alerteur en soit témoin ou a fortiori victime, cette atteinte peut prendre plusieurs formes :

- **Un défaut de comportement général du fonctionnaire :**

Le fonctionnaire doit exercer ses fonctions avec dignité⁶, impartialité, intégrité et probité.

- **Un défaut de neutralité du fonctionnaire :**

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité⁷. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. (...) L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

- **De la discrimination :**

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires⁸. Aucune distinction⁹, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de :

- *leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses,*
- *leur origine,*
- *leur orientation sexuelle ou identité de genre,*
- *leur âge,*
- *leur patronyme,*
- *leur situation de famille ou de grossesse,*
- *leur état de santé,*
- *leur apparence physique,*
- *leur handicap,*
- *leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sous réserve des dispositions des articles L. 131-5, L. 131-6 et L. 131-7.*

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe¹⁰.

La discrimination, ou les types de distinction opérés entre les personnes physiques sur le fondement de divers critères, trouve également une définition à l'article 225-1 du code pénal.

⁶ Article L121-1 du CGFP.

⁷ Article L121-2 du CGFP.

⁸ Article L111-1 du CGFP.

⁹ Article L131-1 du CGFP.

¹⁰ Article L131-2 du CGFP.

- **Des agissements sexistes¹¹ :**

Aucun agent public 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.

- **Des faits de harcèlement sexuel¹² ou assimilés :**

Aucun agent public ne doit subir les faits :

- *1° De harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés 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 ;*
- *2° Ou assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée 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.*

- **Des agissements de harcèlement moral¹³ :**

Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont 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.

- **Des atteintes¹⁴ volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, (...) les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages.**

Nota bene :

Sur les thématiques de la violence et du harcèlement, la DGAFP a publié :

- Le guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique (édition 2017) ;
- Le guide des outils statutaires et disciplinaires / Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique (novembre 2022).

2.1.3. La protection des agents publics alerteurs

À l'occasion de ses activités de service, tout fonctionnaire bénéficie d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie, au sens de prévenir, de faire cesser, puis de protéger et d'assister en cas de survenance toute situation hostile à l'exercice de ses missions. Elle est appelée protection fonctionnelle (cf. chapitre 2.6.3.1).

2.1.3.1. La protection des identités et des contenus de l'alerte

Sur un plan global, l'agent public doit faire preuve de discrétion¹⁵ professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

¹¹ Article L131-3 du CGFP.

¹² Article L133-1 du CGFP.

¹³ Article L133-2 du CGFP.

¹⁴ Article L134-5 du CGFP.

¹⁵ Article L121-7 du CGFP.

En matière de conflits d'intérêts, des précautions sont prescrites à l'article 9 de la loi n° 2016-1691. L'agent ou le service, qui auront à recueillir les éléments d'alerte, devront avoir à l'esprit :

- La confidentialité de l'identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci et de tout tiers mentionné dans le signalement et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement ;
- La non divulgation des éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ;
- La non divulgation des éléments de nature à identifier la personne mise en cause par un signalement, sauf à l'autorité judiciaire, qu'une fois établi le caractère fondé de l'alerte.

En matière de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes, l'article 3 du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 dispose :

« II. - Cet acte¹⁶ précise également, s'agissant de la procédure de recueil mentionnée au 1° de l'article 1^{er}, les mesures qui incombent à l'autorité compétente :

(...)

2° Pour garantir la stricte confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et des personnes visées ainsi que des faits faisant l'objet de ce signalement, y compris en cas de communication aux personnes ayant besoin d'en connaître pour le traitement du signalement.

(...)

IV. - Il précise enfin, s'agissant de la procédure d'orientation mentionnée au 3° de l'article 1^{er}, les modalités de transmission du signalement à l'autorité compétente pour prendre toute mesure de protection au bénéfice de l'agent, victime ou témoin des actes ou agissements mentionnés au même article, la nature de ces mesures de protection, ainsi que les modalités par lesquelles elle s'assure du traitement des faits signalés ».

Enfin, toujours en matière de discrétion, des précautions seront à prendre lors des auditions à mener. Ces précautions seront précisées dans les chapitres suivants.

2.1.3.2. Les garanties en matière de conflit d'intérêts

En application de l'article L135-4 du CGFP *« Aucun agent public ne peut faire l'objet d'une mesure concernant le recrutement, la titularisation, la radiation des cadres, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, le reclassement, la promotion, l'affectation, les horaires de travail ou la mutation, ni de toute autre mesure mentionnée aux 11° et 13° à 15° du II de l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ni de menaces ou de tentatives de recourir à celles-ci pour avoir :*

1° Effectué un signalement ou une divulgation publique dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 de la même loi ;

2° Signalé ou témoigné des faits mentionnés aux articles L. 135-1 et L. 135-3 du présent code.

Dans les cas prévus aux 1° et 2° du présent article, les agents publics bénéficient des protections prévues aux I (irresponsabilités civile et pénale) et III (condition de recours contre des représailles et allocation de provision pour frais) de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée ».

¹⁶ Instituant les procédures de signalement des actes correspondants.

2.1.3.3. Les garanties en matière d'atteintes à l'intégrité physique, de violence, de menaces ou d'intimidation

En application de l'article L135-6A du CGFP, « *Aucun agent public ne doit subir des atteintes volontaires à son intégrité physique, des actes de violence, des menaces ou tout autre acte d'intimidation.*

Aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4 pour avoir :

1° *Subi ou refusé de subir les actes mentionnés au premier alinéa du présent article ;*

2° *Exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces actes ;*

3° *De bonne foi, relaté ou témoigné de tels actes.*

Dans les cas prévus aux 1° à 3° du présent article, les agents publics bénéficient des protections prévues aux I (irresponsabilités civile et pénale) et III (condition de recours contre des représailles et allocation de provision pour frais) de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent public ayant procédé ou enjoint de procéder aux actes définis au premier alinéa du présent article ».

2.1.3.4. Les garanties en matière de discriminations ou d'agissements sexistes

En application de l'article L131-12 du CGFP, « *Aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4 pour avoir :*

1° *Subi ou refusé de subir des agissements contraires aux principes énoncés aux articles L. 131-1 à L. 131-3 ; [L.131-1 : discriminations / L.131-2 : distinctions en raison de son sexe / L.131-3 : agissements sexistes]*

2° *Formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter ces principes ;*

3° *De bonne foi, témoigné d'agissements contraires à ces principes ou relaté de tels agissements.*

Dans les cas prévus aux 1° à 3° du présent article, les agents publics bénéficient des protections prévues aux I (irresponsabilités civile et pénale) et III (condition de recours contre des représailles et allocation de provision pour frais) de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ».

2.1.3.5. Les garanties en matière de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral

De même, en application du L133-3 du CGFP, « *Aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4 pour avoir :*

1° *Subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel mentionnés à l'article L. 133-1, y compris, dans le cas mentionné au 1° du même article L. 133-1, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés, ou de harcèlement moral mentionnés à l'article L. 133-2 ;*

2° *Formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ;*

3° *De bonne foi, relaté ou témoigné de tels faits.*

Dans les cas prévus aux 1° à 3° du présent article, les agents publics bénéficient des protections prévues aux I (irresponsabilités civile et pénale) et III (condition de recours contre des représailles et allocation de provision pour frais) de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ».

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	14 /66
--------------------------	--	--------

2.1.4. Si l'alerteur est contrevenant

En application de l'article L121-1 du CGFP, « *l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ». S'il vient à relater ou témoigner de faits non avérés, il s'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

Plus particulièrement en matière de conflit d'intérêts, la dénonciation calomnieuse est sanctionnée pénalement à l'article L135-5 du CGFP : « *L'agent public qui relate ou témoigne de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts de mauvaise foi, avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits rendus publics ou diffusés est puni des peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal* » (5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende).

2.2. Le nombre et la qualité des protagonistes et des témoins

Après un examen des conditions d'alerte du service, il sera nécessaire de procéder à l'inventaire exhaustif des acteurs directs et indirects, qu'ils soient présumés auteurs, victimes ou témoins des faits. Ce recensement impactera l'organisation des étapes suivantes de l'enquête, quant au choix des personnes à auditionner et à l'ordre des auditions à mener.

2.3. Les éléments non retenus

À réception de l'alerte, une attention devra être rapidement portée sur l'hypothèse que les faits reprochés soient prescrits, ainsi que sur le terrain que ne pourra pas explorer l'enquêteur, notamment sur le domaine médical ou privé.

2.3.1. *Des faits prescrits*

L'autorité territoriale doit s'assurer que les faits qu'elle entend sanctionner ne soient pas prescrits. En effet, l'article L532-2 du CGFP dispose :

« 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 du fonctionnaire avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire ».

2.3.2. *Autres éléments non retenus*

Des éléments d'alerte pourront également être écartés, lorsqu'ils sont hors champ du service et peuvent concerner, de manière non exhaustive, le plan de la santé ou de la vie privée (hormis les éléments qui pourraient avoir des conséquences sur le fonctionnement du service ou qui pourraient porter atteinte à son image).

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	15 /66
--------------------------	--	--------

2.4. Le manquement aux obligations du service / l'insuffisance professionnelle

Toujours dans une première approche de la problématique, à la lecture des premiers éléments d'alerte, il conviendra de déterminer a priori quels sont les griefs, qui pourraient être retenus contre les agents visés par l'alerte, au regard des obligations statutaires, qui pèsent sur eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Lors des investigations de l'enquête, on pourra distinguer les activités du domaine opérationnel de celles relevant de la gestion (management, respect des directives). Il sera d'autre part nécessaire d'examiner l'aspect relationnel entre les protagonistes, pour y relever d'éventuels éléments constitutifs de faits de violence, de discrimination, de harcèlement, de diffamation ou d'injures.

Il sera également utile d'apprécier si ces griefs relèvent exclusivement du domaine du service et ainsi n'engagent la responsabilité de l'agent que dans le champ professionnel ou si au contraire, ces griefs peuvent aussi relever d'une infraction de droit commun et éventuellement engager sa responsabilité devant les juridictions judiciaires.

La caractérisation des manquements et insuffisances sera réalisée plus tard, lors de la phase d'analyse qui suivra les auditions (*cf. chapitre 8.2*).

À ce stade, il est cependant nécessaire d'en préciser les définitions.

2.4.1. *Les manquements*

En tant qu'acteurs du service public, les fonctionnaires (sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs, techniques et spécialisés, en l'occurrence) sont investis de prérogatives de puissance publique. Ils doivent assurer leurs missions dans le respect de l'intérêt général. Devant garantir le bon fonctionnement du service et l'image de l'administration, ils sont non seulement soumis aux obligations qui s'imposent à tout citoyen dans le cadre de leur vie privée, mais également à des obligations¹⁷ ou devoirs professionnels spécifiques, qui relèvent de la loi ou qui sont nés de la jurisprudence.

Quant aux manquements susceptibles d'être commis par les sapeurs-pompiers volontaires, ils seront tirés, pour l'essentiel¹⁸, des obligations issues de la Charte nationale du SPV (*code de la sécurité intérieure / Annexe 3 prévue pour l'application de l'article D. 723-8*).

Tout manquement à l'une de ces obligations constitue une faute et expose l'agent à une sanction disciplinaire (*article L530-1 du CGFP pour les fonctionnaires (et contractuels) et articles R723-35 à R723-44 du CSI pour les sapeurs-pompiers volontaires*), qui ne pourra intervenir qu'après respect d'une procédure disciplinaire.

2.4.2. *L'insuffisance professionnelle*

L'insuffisance professionnelle¹⁹ apparaît après le recrutement initial d'un fonctionnaire, soit en début de carrière, pendant le stage, soit en cours de carrière. Elle se distingue du niveau de compétence théorique apprécié lors des concours ou examens professionnels.

¹⁷ Voir annexe 12.6.

¹⁸ Voir annexe 12.7.

¹⁹ Cf. <https://www.cdg84.fr/wp-content/uploads/2017/02/Guide-Insuffisance-Professionnelle-CDG-84.pdf>

Le statut général des fonctionnaires mentionne l'insuffisance professionnelle sans en apporter une définition. Celle-ci ressort donc essentiellement de la jurisprudence, qui la définit comme l'incapacité à exercer les fonctions d'un grade, par rapport aux exigences de capacité que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade (CE du 16 octobre 1998, req. n°155080 - Commune de Clèdes).

L'insuffisance professionnelle ne peut pas reposer sur des défaillances ponctuelles et ne peut pas être constatée dans d'autres fonctions que celles occupées par l'agent (CE, 6 juin 1980, n°18435). L'insuffisance professionnelle ne peut être fondée sur l'incapacité physique ou l'état de santé de l'agent (CE du 25 février 1972, n°80674). Elle se distingue de la faute disciplinaire en ce qu'elle n'induit pas de faute caractérisée mais « *un manque de diligence, de rigueur dans l'exécution du travail, l'incapacité à exercer ses tâches professionnelles* » de la part de l'agent visé (CE du 17 mars 2004, req. n°205436).

La matérialité des faits traduisant l'insuffisance professionnelle doit être établie par l'administration, non sur des hypothèses ou des allégations subjectives et non vérifiables, mais par la réunion d'un ensemble d'éléments objectifs mettant en cause le comportement général de l'agent et sa manière de servir, autour de deux notions : l'incapacité professionnelle et les difficultés relationnelles. Il conviendra donc, avant de vouloir démontrer une insuffisance professionnelle, de corroborer les griefs par des preuves matérielles qui permettront au juge d'exercer son pouvoir d'appréciation le cas échéant (notes, rapports, comptes rendus d'activités prouvant les difficultés d'adaptation, comptes-rendus d'entretien professionnels, mises en garde restées vaines, etc.).

Ainsi, l'établissement d'une insuffisance professionnelle ne peut donner lieu à une sanction, mais peut conduire l'autorité territoriale à prendre plusieurs décisions :

- Proroger le stage de l'agent (fonctionnaire stagiaire) ;
- Procéder au licenciement de l'agent.

La procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle peut concerner des fonctionnaires stagiaires, titulaires ou des agents contractuels de droit public. Il s'agit d'une procédure lourde de conséquences qui repose sur plusieurs étapes et débouche éventuellement sur le paiement, par l'autorité qui procède au licenciement, d'une indemnité de licenciement et d'une indemnisation pour perte involontaire d'emploi. Avant d'aboutir à une telle décision, il conviendra d'alerter l'agent sur ses défaillances à l'occasion d'un entretien suivi d'un compte-rendu, voire de recourir à des solutions alternatives, moins lourdes et plus graduelles comme :

- L'octroi de formations visant à améliorer les compétences de l'intéressé, sur son poste ;
- L'affectation sur un autre poste plus en cohérence avec ses aptitudes.

Ces mesures ne constituent toutefois que des possibilités pour l'administration qui reste libre d'appliquer le licenciement d'emblée.

La volonté de licencier un agent pour insuffisance professionnelle ne doit pas être contredite par des rapports élogieux, des missions ne correspondant pas à son grade, des responsabilités accrues, des renouvellements de contrats, etc. D'où l'intérêt de procéder chaque année à une évaluation objective et circonstanciée de la manière de servir de l'agent, au regard de son grade et des objectifs qui lui ont été notifiés préalablement.

Parallèlement, en matière d'insuffisance dans le statut des sapeurs-pompiers volontaires, l'autorité de gestion peut :

- Résilier d'office l'engagement du SPV, en cas d'insuffisance dans l'aptitude ou la manière de servir de l'intéressé durant l'accomplissement de sa période probatoire (2° de l'article R723-53 du CSI) ;

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	17 /66
--------------------------	--	--------

- Au-delà de cette période, ne pas renouveler l'engagement. En effet, le renouvellement de cet engagement est subordonné (...) au respect de la charte nationale du sapeur-pompier volontaire (article R723-45 du CSI). Les modalités de ce non renouvellement sont précisées à l'article R723-54 du même code.

2.5. La position vis-à-vis des présumés auteurs

2.5.1. *La présomption d'innocence*

La présomption d'innocence est une garantie fondamentale accordée à tout citoyen, de facto agent public, par de multiples textes. Ce principe apparaît notamment dans :

- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 9 : *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, (...)* ;
- La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, article 48 : Présomption d'innocence et droits de la défense.
 1. *Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.*
 2. *Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.*

Ainsi, avant de se prononcer sur des responsabilités, il conviendra de prévenir tout jugement hâtif, pour attendre les conclusions l'enquête.

Toute imprudence bafouant cette présomption pourrait déstabiliser le fonctionnement du service, perturber le fonctionnement de l'enquête interne et surtout générer une possible injustice chez les agents incriminés trop tôt. Le crédit du service pourrait alors en pâtir. Plus gravement, en cas de contentieux, la partie incriminée qui arriverait à démontrer le non-respect de ce principe pourrait amener le juge à qualifier un vice de forme et ainsi ne permettrait pas une analyse du dossier au fond.

2.5.2. *L'appréciation de la faute*

L'autorité territoriale détenant le pouvoir de nomination et de sanction doit s'attacher tout d'abord à vérifier si l'acte reproché a bien été commis par l'agent poursuivi et doit s'attacher à le qualifier au titre des manquements aux droits et aux obligations statutaires, voire aux valeurs du SDIS. La faute est alors sanctionnée qu'elle soit commise dans l'exercice des fonctions, mais aussi en dehors. Dans ce cas, il faudra démontrer que la faute porte néanmoins atteinte à l'image et à la considération du service, éventuellement au bon fonctionnement du service ou est incompatible avec l'exercice des fonctions.

À la différence du droit pénal dans lequel sont établis des liens entre fautes commises et sanctions, aucun des textes fixant le statut des fonctionnaires ne livre une liste d'actes ou comportements pouvant constituer une faute disciplinaire.

Enfin, la gravité de la faute pourra être appréciée selon les éléments du contexte : comportement général de l'agent ; caractère répétitif des manquements ; nature des fonctions et responsabilités exercées par l'agent ; atteinte à l'image du service, atteinte au bon fonctionnement du service ; gravité des conséquences ; acte réprimé pénalement ; etc.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	18 /66
--------------------------	--	--------

2.5.2.1. L'absence de commission d'une faute grave

Dans cette circonstance, l'agent inquieté pourra être maintenu en activité dans son service, à moins qu'une nécessité spécifique impose de l'écarter le temps de l'enquête, en dépit de son maintien en activité.

2.5.2.2. La suspicion de commission d'une faute grave

Rappelons qu'en application de l'article 40 du code de procédure pénale, tout fonctionnaire (en l'occurrence le directeur du SDIS) informe le procureur de la République, dès qu'il acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit.

Quant au fonctionnaire impliqué, en cas de commission d'une faute grave, l'autorité de gestion peut le suspendre, selon les conditions de l'article L531-1 du CGFP : « *Le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline. Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois* ».

S'agissant des sapeurs-pompiers volontaires, les mêmes dispositions figurent à l'article R723-39 du code de la sécurité intérieure (CSI) : « *L'autorité de gestion peut suspendre de ses fonctions le sapeur-pompier volontaire auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations de sapeur-pompier volontaire ou d'une infraction de droit commun (...)* ». Les alinéas suivants de cet article précisent les conditions de cette suspension.

Si l'une ou l'autre de ces suspensions n'est pas appliquée, le maintien en service pourra être décidé, assorti éventuellement d'un déplacement le temps de l'enquête.

Dans tous les cas, la suspension conservatoire et le déplacement relèvent des mesures de protection des agents et du service, et non des mesures disciplinaires.

2.6. Le traitement des victimes

2.6.1. La protection générale en termes de santé - sécurité

En application du principe rappelé au chapitre 1, relatif aux obligations de sécurité et de protection de la santé des agents du service, le service doit prendre les mesures nécessaires pour assurer leurs conditions d'hygiène et sécurité et protéger leur santé et leur intégrité physique (art. L136-1 du CGFP pour le fonctionnaires et art. L723-8 du code de la sécurité intérieure pour les sapeurs-pompiers volontaires). Il doit en assurer l'effectivité, lorsque l'agent est victime de dégradation de ses conditions de travail, voire de sa santé, à l'occasion d'une situation conflictuelle ou de harcèlement par exemple.

En matière de soutien à la santé de ses agents, le service pourra particulièrement proposer un soutien par l'équipe du pôle santé et bien-être en activité (soutien médical et/ou psychologique).

Hormis le cas abordé au chapitre suivant, la hiérarchie de proximité devra fournir également un soutien continu auprès de la victime et l'accompagner, en lien avec les autres services de la structure.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	19 /66
--------------------------	--	--------

2.6.2. La protection spécifique des agents menacés

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

En outre, selon l'article L134-6 du CGFP, le service a obligation d'intervenir sans délai : « *Lorsqu'elle est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent public, la collectivité publique prend, sans délai et à titre conservatoire, les mesures d'urgence de nature à faire cesser ce risque et à prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque* ».

2.6.3. La protection juridique dans l'exercice des fonctions

2.6.3.1. La protection fonctionnelle

Sur ce plan, la protection des agents s'entend par la protection fonctionnelle apportée par le service (*art. L134-1 du CGFP pour les fonctionnaires et art. L113-1 du CSI pour les sapeurs-pompiers volontaires*), sur demande des agents. Cette protection sera matérialisée par l'accompagnement du service des affaires juridiques du SDIS, tout au long de la procédure, à compter de la réception de l'alerte, pendant l'enquête et jusqu'à la clôture de la procédure.

Si le cas se présente, l'agent victime pourra engager une action en justice et informera le service de ses démarches, dans le cadre de cette protection fonctionnelle.

Enfin, l'information du procureur de la République (*cf. chapitres 2.1.1.1 et 2.5.2.2*) par le service vaut également pour protéger l'agent, en position de victime.

2.6.3.2. La protection d'un agent mis en cause pénalement

Selon l'article L134-4 du CGFP, « *lorsque l'agent public fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection.*

L'agent public entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection.

La collectivité publique est également tenue de protéger l'agent public qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale ».

2.7. L'implication de la hiérarchie dans la problématique

Si l'alerte vient à montrer que la hiérarchie du service est susceptible d'être impliquée, il s'agira tout d'abord de déterminer la position des agents concernés, soit en tant qu'auteur des faits reprochés, soit en tant que victime. Puis de déterminer le degré d'implication : de près ou de loin, de manière active ou passive, etc.

Dans l'intérêt de décider assez rapidement si la continuité du service peut être assurée le temps de l'enquête. Si tel n'est pas le cas, la direction du service devra prendre des mesures conservatoires, pour maintenir un

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	20 /66
--------------------------	--	--------

fonctionnement hiérarchique adapté. Puis, elle devra alors communiquer aux agents du service, sur la prise en compte de l'alerte, le déroulement global de l'enquête et les mesures prises pour maintenir le fonctionnement du service jusqu'à résolution de la problématique.

D'autre part, si la hiérarchie est impliquée en tant qu'auteur présumé des faits reprochés, il conviendra de se reporter au chapitre 2.5 quant à la position à tenir. De même, si la hiérarchie est impliquée en tant que victime, il conviendra de se reporter au chapitre 2.6.

3. LES MESURES PRISES AVANT LE DÉMARRAGE DE L'ENQUÊTE

Le chapitre précédent avait pour objet d'aider à l'élaboration d'une première analyse, qui permettrait à la direction du service de conforter sa décision d'engager ou non une enquête administrative.

Quant au présent chapitre, il vise à préciser les premiers éléments à mettre en œuvre avant le démarrage de l'enquête, notamment sur le rôle du fonctionnaire désigné pour diriger l'enquête et sur la communication institutionnelle à livrer.

3.1. L'enquêteur

Il sera désigné au moyen d'une lettre de mission (*cf. annexe 12.3*), en vertu de ses fonctions habituelles, de son expérience. Il offrira des garanties d'objectivité, de discrétion, d'impartialité²⁰ et de neutralité. À ce titre, il devra être étranger aux faits en cause. S'il est assisté par un autre agent, ce dernier devra disposer des mêmes qualités. Son grade devra être supérieur ou égal à celui des agents entendus.

Le délai accordé à cette mission ne devra pas être trop court, au risque qu'elle soit considérée comme insuffisante, ni trop long, car elle pourrait aboutir à proposer des mesures correctrices hors délais raisonnablement attendus, par la direction et par les éventuelles victimes. Parallèlement, rappelons²¹ qu'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.

Après avoir dressé une première analyse de la problématique à traiter, il présentera cette analyse au comité de direction (CODIR), éventuellement accompagnée du groupement du potentiel humain, du service des affaires juridiques et des autres services impliqués dans la suite du dossier (services du pôle santé et bien-être en activité, hiérarchie de proximité, etc.). Il soumettra également sa méthodologie pour dérouler l'enquête (le nombre et la qualité des personnes à auditionner et les éléments d'information à vérifier), ainsi que les éventuelles mesures conservatoires à prendre dès la phase initiale de l'enquête.

3.2. La communication initiale

Dans le même registre que la lettre de mission adressée à l'agent chargé de l'enquête, il pourra être utile qu'une communication soit formalisée, aux trois catégories suivantes :

²⁰ Ce n'est que s'il est démontré que ledit fonctionnaire a fait preuve d'une animosité particulière à l'égard de l'agent objet de l'enquête ou a diligenté cette dernière avec un parti pris que sa partialité sera admise ; à défaut, aucune impartialité ne saurait lui être reprochée (Cour administrative d'appel de Paris, 8 décembre 2016, n°15PA02276).

²¹ Article L532-2 du CGFP.

- Aux victimes :

Une lettre de la direction leur sera adressée, pour les informer de l'ouverture de l'enquête et les inviter à disposer du soutien du service de santé.

- Aux présumés auteurs :

Une lettre de la direction leur sera adressée, pour les informer de l'ouverture de l'enquête, du fait qu'ils seront entendus et leur signifier d'éventuelles mesures conservatoires les concernant.

- Aux agents du service impliqué :

Selon les besoins de la situation, une réunion d'information sera organisée par la hiérarchie du service et/ou l'enquêteur, afin de leur annoncer la prise en compte de l'alerte, les conditions de déroulement de l'enquête, leur éventuelle convocation à une audition et leur préciser d'éventuelles mesures conservatoires pour maintenir le fonctionnement du service.

4. LE PROCÈS-VERBAL D'AUDITION

Le recueil de témoignages est une étape clé de l'enquête. En recueillant tous les témoignages qu'elle juge nécessaires, l'administration est en droit de rechercher les éléments de nature à établir les agissements fautifs de ses agents (Cour administrative d'appel de Douai, N° 04DA00555, 5 juillet 2005). Rapports ou attestations écrites pourront aussi constituer des éléments complémentaires aux témoignages.

En fonctionnement habituel des services, le compte-rendu hiérarchique est adapté pour témoigner factuellement et fidèlement d'un dysfonctionnement relativement simple, même si ce dysfonctionnement du service trouve une cause extérieure (agression par exemple).

En revanche, lors de conflits entre agents ou sur une situation complexe, il sera nécessaire de récolter de nombreux éléments, afin d'établir les faits dans leur existence et leur matérialité, avec le plus d'exactitude et de précision possibles, en déterminant notamment le degré de participation et de responsabilité du ou des agents concernés. La particularité de ce type de problématique consiste en les circonstances, qui vont probablement reposer sur la parole ou des témoignages, parfois évasifs, contradictoires ou partiels, relevant souvent du registre de l'émotion ou du ressenti. Dans ces conditions, le recueil des éléments par compte-rendu des protagonistes ne permettra pas d'obtenir une vision exhaustive et objective des faits. Si bien que le compte-rendu trouve rapidement ses limites, sans compter sur le laxisme éventuel d'agents, qui pourraient temporiser et tenter de trouver tout moyen pour ne pas écrire, ou rendre la copie hors les délais fixés.

Ainsi, le recours à l'audition des agents impliqués deviendra une étape incontournable au déroulement de l'enquête. Une attention sera portée à la préparation des auditions, lors de la constitution des questionnaires qui seront soumis aux agents entendus.

4.1. La préparation des questionnaires

Les questions à poser doivent être adaptées à l'implication directe ou indirecte de l'agent auditionné.

Pour préparer ces entretiens, l'enquêteur aura le choix entre les questionnements du type :

- 1) « Le service a été alerté pour tels faits. Vous êtes cité comme témoin, que s'est-il passé ? » ;

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	22 /66
--------------------------	--	--------

2) « Dans le compte-rendu d’alerte (voire dans le PV d’audition), concernant le volet « XXX », l’agent Z (s’il peut être nommé²²) indique : « *Partie de citation, faits concrets ou propos tenus à reproduire intégralement...* ». Confirmez-vous avoir vu ou entendu précisément ces éléments ? ».

Questionnement à reproduire dans le PV, autant de fois que le témoin aura pu voir ou entendre l’ensemble des faits rapportés dans les éléments d’alerte.

Le premier type de questionnement est trop vague et risque de mobiliser trop de ressources dans la mémoire de celui qui doit témoigner, surtout si les faits remontent dans le temps, pour que le témoignage soit assez précis et donc exploitable ensuite, au stade de l’analyse des PV.

Le second type de questionnement est suffisamment précis et surtout reproductible pour chaque témoin. Sans exclure tout autre élément de réponse, il permet une réponse généralement simple chez l’agent audité :

- « Oui, exactement » ;
- « Oui, mais pas tout à fait en ces termes », (ce qui permet à l’enquêteur de rebondir : « Lesquels termes alors ? », etc.) ;
- « Non, pas du tout » ;
- « Je ne me souviens pas ».

Voici en quoi la confrontation des mêmes réponses aux mêmes questions sera en effet plus aisée à exploiter, dans la partie analyse des éléments de l’enquête (*cf. chapitre 7.2*).

Sauf nécessité, les agents ne seront entendus qu’une fois, si bien qu’il est impératif d’être exhaustif et de ne rien oublier. Il sera nécessaire de préparer chaque questionnaire, sur la base des éléments transmis par l’alerte, mais aussi sur des éléments complémentaires pouvant compromettre le bon fonctionnement du service.

Pour garantir l’objectivité de l’enquêteur et limiter les digressions, les questionnaires seront conçus sur une base commune, même si chaque questionnement sera adapté à la position de chaque agent entendu, en gardant à l’esprit le principe d’égalité de traitement entre agents, au cours des auditions.

Tout ceci devra être réalisé dans un temps assez court, dès le déclenchement de l’enquête, essentiellement pour ne pas perdre le bénéfice de la mémoire à court terme, sollicitée chez les agents entendus.

4.1.1. Face à des faits de violence, de discrimination, de harcèlement, de diffamation ou d’injures

4.1.1.1. Le questionnaire à soumettre à la victime

Ce sera le premier questionnaire élaboré. Il sera construit sur la base des éléments d’alerte fournis au service. Hormis le cas d’une agression ponctuelle, dans une démarche globale de compréhension et d’investigation, il sera également nécessaire de poser des questions utiles à la connaissance du contexte autour duquel les faits se sont passés (accueil et intégration dans le service, fonctionnement habituel du service, etc.).

4.1.1.2. Le questionnaire à soumettre aux témoins

Pour fonder une analyse fiable et des conclusions objectives, les témoins seront très utiles à conforter les dires des parties, même si un témoin pourra toujours pencher subjectivement pour l’un ou l’autre des

²² Cf. chapitre 2.1.3.1.

Le choix de mentionner ou non l’identité de l’agent sera à apprécier au cas par cas, selon les éléments du contexte.

protagonistes, voire n'avoir rien vu, rien entendu. À défaut de témoin, quel crédit apporter préférentiellement à l'une ou l'autre des parties ?

Toutefois, il importe de préciser que le statut de témoin ne vaudra que pour les agents, qui auront assisté directement aux faits relevés lors de l'alerte, c'est-à-dire qu'ils ont personnellement vu ou entendu ces faits. Celui dont le rôle se limite à rapporter un témoignage (l'agent qui a su par ouï-dire), sera qualifié de témoin indirect et ne pourra être retenu à l'occasion des auditions.

4.1.1.3. Le questionnaire à soumettre au présumé auteur

Ces questionnaires doivent être préparés en dernier. L'enquêteur s'appuiera sur les éléments d'alerte, puis sur le recueil de tous les éléments de témoignage qui auront précédé cette audition.

4.1.2. Face à une problématique de désorganisation du service

De la même façon, il sera nécessaire de préparer les questionnaires dans un ordre similaire : celui de l'alerteur, celui des agents du service qui peuvent subir cette désorganisation, voire y contribuer, et enfin ceux des agents qui ont la charge de l'organisation du service.

4.2. Les précautions préparatoires

4.2.1. Sur la forme

Lorsqu'elles sont nombreuses, il est conseillé de regrouper les questions par thématique, et donc par chapitre, ce qui facilitera les regroupements au moment de l'analyse.

Prévoir également de numéroter les réponses des agents (cf. annexe 12.5), en lien avec la numérotation des questions posées par l'enquêteur. La numérotation sera automatique, pour faciliter le rajout ou la suppression de questions en séance (cf. chapitre 5.3.4). En outre, elle aura un intérêt majeur, lors de la compilation des nombreux PV (cf. chapitre 7.2), car elle permettra à l'enquêteur de revenir plus facilement aux réponses des PV, durant l'analyse.

Exemple : Agent XXX § 15, dans la carte heuristique infra, dans le sens : Réponse à la question n°15 du PV d'audition de l'agent XXX.



Enfin, lors de la constitution des questionnaires, l'enquêteur devra prendre soin de ne poser qu'une question à la fois.

Exemple : L'enquêteur pose la question suivante :

« Monsieur MMM a écrit dans son compte-rendu daté du XX 2019 : « Il dévalorise mon travail en le critiquant ouvertement, (...) ». En quoi avez-vous dévalorisé le travail de Monsieur MMM et pourquoi vous le critiquez ouvertement ? ».

Dans cet exemple, par un biais de sélection l'agent auditionné risque de n'entendre qu'une question et de ne répondre qu'à celle-ci. Si l'enquêteur n'y prête garde, et passe à la question suivante, au moment de l'analyse, il regrettera de ne disposer que d'une réponse, pour deux questions posées à la fois.

4.2.2. Sur le fond

Dès leur conception, les questions à poser seront orientées « compréhension » et « reconstitution précise des faits et propos », toujours dans l'optique, pour la phase d'analyse suivante, de confirmer ou pas des manquements ou insuffisances chez les acteurs entendus. Avec l'image d'un puzzle à reconstituer, partant de quelques pièces et avec la précaution à conserver à l'esprit, que l'orientation initiale – ou intime conviction – de l'enquêteur, évoluera au gré des éléments probants, recueillis au fil des témoignages.

Durant cette phase, l'enquêteur doit avoir une démarche équilibrée, dans le sens d'un questionnement à charge par rapport aux éléments d'alerte, mais aussi à décharge. Il doit rechercher toutes les informations favorables et défavorables, quelle que soit la position de l'agent dans la problématique. Dans les éléments favorables, il pourra en rechercher les qualités et la valeur professionnelle de l'agent, son rôle favorable dans le fonctionnement du service, etc. Ces éléments complètent les recommandations du chapitre 5.3.3 sur la posture de l'enquêteur, pendant les auditions cette fois.

À ce stade de l'enquête, aucune question posée ne doit contenir une quelconque forme de jugement ou de reproche, Aussi, il pourra être utile de soumettre le(s) questionnaire(s) à la relecture et validation du service des affaires juridiques du service, qui disposera de l'œil extérieur et pertinent pour aider l'enquêteur à cette fin.

4.2.3. Le format des questionnaires est encadré, mais ouvert

Contrairement au compte-rendu hiérarchique dans lequel la rédaction est libre, compte tenu que le questionnement est dirigé et dans l'esprit de ne pas conditionner ou contraindre l'agent auditionné à limiter son témoignage, le questionnaire devra laisser la possibilité à chaque agent entendu d'exprimer intégralement ses propos et l'ensemble de ses sujets. Il arrive d'ailleurs que l'agent se présente avec une liste d'éléments à évoquer, dépassant les thèmes préparés dans le questionnaire.

Le moyen de parvenir à cet objectif : terminer l'audition par une dernière question de l'enquêteur : « Nous avons terminé. Avez-vous des éléments à ajouter ? » (cf. chapitre 5.2.2).

5. LE DÉROULEMENT DES AUDITIONS

5.1. Avant l'audition

5.1.1. L'ordre des agents auditionnés

Dans un ordre logique, il conviendra d'entendre initialement les victimes, puis les témoins et enfin les présumés auteurs. D'abord pour signifier l'intérêt porté à la victime, mais aussi parce que l'ensemble des PV recueillis va permettre d'affiner le questionnement, auquel sera soumis in fine la ou les personnes objets de l'enquête.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	25 /66
--------------------------	--	--------

Si les agents sont nombreux, l'enquêteur devra élaborer un planning des entretiens, en intégrant la durée approximative de chaque entretien, pour fixer des horaires qui devront ainsi être raisonnablement tenus.

5.1.2. La convocation des agents auditionnés

Quel que soit le nombre d'agents à entendre, l'enquêteur devra convoquer chacun d'entre eux sous un délai raisonnable d'au moins une semaine avant l'entretien. À l'occasion de chaque convocation, il devra préciser suffisamment la nature de l'entretien, pour offrir à chaque agent la possibilité de s'y préparer. (Conseil d'État, 21 août 2019, N° 415334). La convocation à cet entretien ne doit pas avoir pour effet de les surprendre et l'entretien ne doit pas être mené à l'improviste.

Les convocations peuvent être écrites ou orales, mais confirmées par écrit (*cf. annexe 12.4*), car en cas de recours déposé ultérieurement, la convocation écrite permettra d'attester des conditions de la convocation.

L'enquêteur informera le supérieur hiérarchique de l'agent convoqué, qui favorisera son détachement pour se rendre à l'audition. Mais il ne communiquera au supérieur hiérarchique aucun élément se rapportant à l'enquête.

5.1.3. Le lieu des auditions

Les auditions seront organisées dans un ou plusieurs espaces offrant tranquillité et confidentialité. L'enquêteur veillera à ne laisser aucune trace des documents de travail utilisés en séance (ex : brouillons de PV, qui ont servi à la relecture avant la validation finale).

Placé en arrêt maladie, si l'agent à entendre est en incapacité à témoigner, le déroulement de l'enquête pourra être suspendu. Si tel n'est pas le cas, plusieurs hypothèses s'offrent à l'enquêteur :

- L'agent peut se déplacer, durant les créneaux autorisés, au lieu où l'enquêteur reçoit l'ensemble des protagonistes de l'enquête. L'audition se déroule normalement ;
- L'agent doit limiter ses déplacements, mais l'enquêteur peut se déplacer dans un lieu convenu, à proximité de son domicile (CIS, autre local public mis à disposition, etc.). L'audition se déroule normalement ;
- L'agent ne peut pas se déplacer. Toujours avec son accompagnant (*cf. chapitre 5.3.2*), l'enquêteur pourra proposer à l'agent une visio conférence, voire une conférence téléphonique. Néanmoins, les conditions d'écriture du PV d'audition, de relecture pour validation et les conditions d'approbation (signature) devront être convenues avant de démarrer cette audition à distance.

Dans le cas spécifique où, depuis la réception de l'alerte par le service, l'agent a muté dans une autre structure, une convocation pourra lui être adressée sous couvert de son nouvel employeur. L'obligation de rendre compte et donc de répondre à la convocation demeure, si cet agent a conservé le statut de fonctionnaire.

Toute autre situation nécessitera une analyse du contexte, pour trouver l'adaptation possible de la démarche.

5.2. L'agent auditionné

5.2.1. *Les devoirs de l'agent auditionné*

Sous condition qu'il ait été prévenu dans des délais raisonnables et du motif de sa convocation, l'agent convoqué doit se présenter à l'audition. À défaut, il s'expose à une sanction disciplinaire, pour refus d'obéissance.

Au début de l'entretien, l'enquêteur rappellera à l'agent auditionné son devoir de probité²³, à l'occasion des questions. Il lui rappellera qu'il est tenu à une obligation de confidentialité, pendant et après l'enquête et qu'aucune représaille ne doit être exercée contre un agent qui a pu alerté ou témoigné de faits ou d'allégations à l'occasion de cette enquête (*cf. chapitres 2.1.3*).

Tout refus de coopérer, de participer ou toute manifestation d'hostilité de l'agent entendu, pendant une audition, sera noté immédiatement dans le procès-verbal, quitte à ce que l'enquêteur soit contraint d'interrompre la séance. Tout refus de répondre aux questions de l'enquêteur pourra être considéré comme un manquement aux devoirs d'obéissance et de rendre compte.

5.2.2. *La réponse aux éventuelles demandes de l'agent auditionné*

Lorsque des auditions sont décidées, l'enquêteur n'a pas l'obligation :

- De faire droit à la demande de l'agent objet de l'enquête tendant à ce que d'autres agents soient appelés à témoigner (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 9 octobre 2007, N° 05BX01597) ;
- À ce que les témoignages d'autres agents soient recueillis en présence de l'agent incriminé (Cour administrative d'appel de Marseille, 14 février 2012, N° 09MA03872) ;
- D'organiser une confrontation entre les agents impliqués et les témoins (Cour administrative d'appel de Nancy, 20 décembre 2016, N° 15NC02371) ;
- De faire précéder l'audition d'un agent par une invitation à la consultation de son dossier et à l'assistance d'un défenseur de son choix. En effet, ces droits²⁴ ne valent qu'à compter de l'engagement de la procédure disciplinaire à son encontre, qui n'interviendra éventuellement qu'après la conclusion de l'enquête (Cour administrative d'appel de Versailles, 20 décembre 2016, N° 15VE00395). À titre exceptionnel et sur appréciation des circonstances, l'enquêteur pourra autoriser la personne auditionnée à être accompagnée. Cet accompagnant ne pourra interférer sur les réponses de l'agent auditionné et sera soumis à la même obligation de discrétion à l'issue de l'audition ;
- À ce que les enquêteurs entendent toutes les personnes susceptibles de témoigner en faveur ou en défaveur de la personne susceptible d'être l'objet d'une sanction disciplinaire (Conseil d'État, 13 novembre 2020, N° 438509).

Enfin, si l'agent se présente avec des documents qu'il souhaite remettre à l'enquêteur, ce dernier devra les examiner et apprécier les conditions pour les intégrer à l'enquête et si oui comment (ex : pertinence de les

²³ Article L121-1 du CGFP pour les fonctionnaires, ou la charte du sapeur-pompier volontaire, pour les sapeurs-pompiers volontaires.

²⁴ Article L532-4 du CGFP.

annexer au PV d'audition qui sera signé). S'il s'agit d'une liste, possiblement longue, des sujets que l'agent souhaite évoquer, l'enquêteur lui proposera de commencer par répondre à l'ensemble des questions qu'il va lui soumettre et lui proposera d'apprécier en fin de questionnaire, à la dernière question posée (cf. *chapitre 4.2.3*), si l'agent souhaite rajouter les sujets non abordés à l'occasion des précédentes questions.

5.3. L'enquêteur, en qualité d'auditeur

Pour mémoire, nous avons précédemment opté pour cette appellation de l'enquêteur, au cours des auditions.

5.3.1. *La gestion du temps au cours des auditions*

L'enquêteur aura soin de prévoir et d'organiser la durée des auditions, à travers leur planification, mais aussi en y prévoyant des temps de pause, quitte si une audition devait durer, à l'organiser en plusieurs séances (Conseil d'État, 21 août 2019, N° 415334).

5.3.2. *L'accompagnement de l'enquêteur*

L'enquêteur est un cadre du service, qui n'est pas assermenté pour recueillir des témoignages, comme peut l'être un officier de police judiciaire. Il est alors recommandé qu'il soit accompagné d'un collaborateur, d'un grade au moins égal à celui des personnes entendues, et si possible que cet accompagnant soit le même durant l'ensemble des auditions.

Par cette présence, il n'est pas nécessaire de recourir à l'enregistrement sonore ou vidéo de l'audition, tant par l'enquêteur que par l'agent entendu.

Durant les auditions, l'accompagnant aura une attitude neutre. À défaut les personnes entendues, notamment les présumés auteurs et témoins, pourraient reprocher un format « tribunal », alors qu'à cette même occasion, il leur est refusé d'être accompagnés (cf. *chapitre 5.2.2*).

Par ses paraphes et sa signature qu'il déposera sur le PV, en fin de chaque audition, l'accompagnant attestera du bon déroulement de l'audition et de l'authenticité du procès-verbal, particulièrement s'il arrive que des témoins souhaitent rester anonymes. Il a été admis par les juges que l'anonymisation des témoignages ne suffisait pas, à elle seule, à exclure leur utilisation et à ce que leur véracité soit remise en cause lorsqu'ils ont été réalisés en présence de l'enquêteur et d'une voire deux autres personnes qui les ont signés (Cour administrative d'appel de Lyon, 3 février 2015, n° 14LY00014).

Enfin, sa présence offre l'avantage, pour lui, de comprendre comment doit être préparée et menée une audition, pour peut-être en diriger une lui-même plus tard, à l'occasion d'une montée en compétences dans cette fonction.

5.3.3. *La posture de l'enquêteur*

Le psychologue américain Elias Porter, a mis en évidence une typologie d'attitudes d'écoute, au nombre de six :

- L'attitude évaluation-jugement ;
- L'attitude d'interprétation ;
- L'attitude de soutien et de relation d'aide ;
- L'attitude d'investigation ou d'enquête ;

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	28 /66
--------------------------	--	--------

- L'attitude « orientée solutions » ;
- L'attitude de compréhension (ou empathique).

Au cours de l'audition, l'enquêteur devra s'abstenir de toute évaluation ou jugement, qui laisseront à penser aux agents entendus que la partie est réglée d'avance.

Si parfois les témoignages des victimes peuvent être difficiles à entendre, l'enquêteur devra manifester une écoute emprunte d'un minimum d'empathie, mais pas trop, pour ne pas prendre partie trop tôt. En effet, il est plus prudent de conserver ses sentiments pour les résultats de l'enquête, car ces résultats peuvent au final ne pas aller dans le sens des propos de l'alerte initiale portée par la victime.

Il devra également s'abstenir d'interpréter les propos de l'agent auditionné, quitte à demander des précisions. Mais les précisions doivent venir de l'agent et non de celui qui écrit les réponses dans le PV.

L'attitude adaptée à conserver à l'esprit est donc du type « Investigation » ou « Enquête ». À ce titre, il devra s'attacher à inscrire fidèlement dans le PV, l'ensemble des propos tenus par l'agent entendu, sans modifier ou résumer ces propos. À la relecture finale, l'agent doit pouvoir constater que tous ses propos figurent intégralement et fidèlement dans le PV. Même si cette précaution peut amener parfois à ce qu'une audition dure plus longtemps. La seule limite de cette posture sera parfois d'inviter l'agent à se resituer dans la problématique de l'enquête, s'il venait à sortir du cadre.

En synthèse, l'enquêteur aura une écoute active, non directive, pour instaurer confiance et respect vis-à-vis de son interlocuteur, afin que ce dernier s'exprime en toute liberté, sans crainte de jugement hâtif et sans pression.

5.3.4. L'adaptation de l'enquêteur durant les auditions

L'enquêteur devra conserver un esprit ouvert et curieux, face à toute révélation imprévue. Le questionnaire initial doit être flexible et s'adapter au témoignage, qui lui, est avant tout vivant et pas complètement prévisible.

Ainsi, l'enquêteur devra tenir compte des éléments nouveaux apportés par l'agent, éléments qui pourront engendrer en séance de nouvelles questions, en cascade. L'enquêteur devra rajouter ces questions au PV d'audition en cours. Et l'agent audité devra y répondre, avant que l'enquêteur ne reprenne le fil de son questionnement initial.

À titre d'exemple, si au cours d'une question, l'audité révèle une consommation excessive d'alcool dans le service, l'enquêteur devra impérativement questionner l'agent sur ce sujet, afin de cerner cette nouvelle problématique, avant de passer aux questions suivantes.

De la même façon, l'enquêteur devra probablement supprimer des questions dans son support de travail, lorsque la réponse à la question a été apportée antérieurement par l'agent ou parce que la question n'est plus adaptée à la situation que l'audité a pu décrire au cours des réponses précédentes.

5.4. La phase finale de l'audition

5.4.1. *Validation et signature des procès-verbaux*

Une fois la réponse apportée à la dernière question, l'enquêteur clôturera la séance et devra alors soumettre l'accompagnant et l'agent auditionné à la relecture et aux corrections des erreurs (orthographe, fautes de frappe, termes inappropriés, etc.).

Pour cela, l'enquêteur remettra à chacun un exemplaire imprimé du projet de PV, et invitera chacun à y apporter individuellement et silencieusement ses annotations. Puis de façon collective, l'enquêteur procédera aux corrections sur la version électronique du PV, en l'affichant à l'écran, visible notamment de l'agent auditionné. Il importe à ce stade que les corrections soient faites avec les mots de l'agent entendu, correspondant aux témoignages qu'il a livrés précédemment. L'enjeu est double : le maintien de la confiance accordée par l'agent en la procédure d'enquête, durant cette phase sensible du recueil des données, et la fiabilité du contenu du PV d'audition.

Une fois tous accord sur les corrections apportées, l'enquêteur récupère les trois projets de PV annotés par chacun pendant la relecture, les conserve pour les détruire de façon sécurisée après l'audition. Aucune trace des brouillons de l'audition ne devra subsister après l'audition. Puis l'enquêteur imprime une dernière fois le PV, le propose en dernière relecture, si nécessaire, puis recueille les paraphes et signatures de tous.

À noter que les faits peuvent être établis quand bien même les procès-verbaux des déclarations de l'agent en cause ne sont pas signés (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2 mai 2006, N° 03BX00891).

Donc, si l'agent auditionné refuse de signer le PV, l'enquêteur prendra acte de ce refus, en mentionnant expressément en fin de PV que l'agent a répondu à l'ensemble des questions posées, a relu le présent PV, mais a refusé de le signer. Les signatures de l'enquêteur et de son accompagnant pourront attester de la bonne tenue de l'audition et des réponses apportées aux questions par l'agent auditionné.

5.4.2. *Non transmission du procès-verbal d'audition*

À ce stade de l'enquête, la discrétion protégeant le service et la confidentialité protégeant les éléments de preuve recueillis obligent à ne transmettre aucune copie de ces PV à quiconque de l'accompagnant ou de l'agent auditionné, qui parfois le demande. Toutefois, sous condition que l'enquête débouche sur une procédure disciplinaire qui le frappe et à travers son droit²⁵ à consulter son dossier, l'agent entendu pourra alors accéder à ce genre de document (*cf. chapitre 11*), dès que cette l'ouverture de cette procédure lui aura été notifiée.

5.4.3. *Archivage temporaire des procès-verbaux*

L'enquêteur devra prendre soin de conserver l'original de ces PV en toute sécurité (meuble de rangement et/ou local fermés à clé), de sorte qu'aucun PV ne puisse échapper à l'obligation de confidentialité protégeant le dossier global en cours de traitement. Il en va de même pour toute pièce complémentaire qui sera apportée au dossier.

²⁵ Article L137-4 du CGFP.

Une copie électronique de ces pièces offrira un nécessaire niveau de sécurité supplémentaire. Ces copies seront également archivées de manière sécurisée.

6. L'ADAPTATION DE L'ENQUÊTE APRÈS CHAQUE AUDITION

Il est essentiel pour l'enquêteur d'enregistrer avec exactitude toutes les informations nouvelles dans le dossier, d'en évaluer la pertinence au moment où l'information lui est soumise, et de reconsidérer systématiquement son jugement au fur et à mesure qu'il découvre des informations supplémentaires.

6.1. Les éléments recueillis modifient les questionnaires suivants

En fin d'audition, au vu des éléments nouveaux apportés à la connaissance de l'enquêteur (*cf. chapitres précédents*), il sera probablement nécessaire également de revoir les questionnaires des prochains agents à entendre. Même si l'enquêteur les avait préparés, il devra y ajouter les questions découlant des faits nouveaux recueillis lors des précédents témoignages, sur la consommation d'alcool, dans l'exemple cité précédemment.

6.2. Les éléments recueillis nécessitent une audition complémentaire

Au-delà des prochains questionnaires à ajuster, il sera peut-être utile de revoir un agent déjà auditionné, quitte à rédiger un PV d'audition complémentaire.

Dans l'exemple précédent sur la consommation d'alcool, s'il s'avère qu'un agent auditionné initialement est impliqué dans de ce type de dérive, mais n'a pas pu être questionné initialement, au moment où le sujet était inconnu de l'enquêteur.

6.3. Les éléments recueillis engendrent une nouvelle enquête

En réaction nécessaire aux éléments imprévus recueillis au cours des auditions, l'enquêteur aura dans certaines circonstances à déclencher de nouvelles investigations en parallèle.

À titre d'exemple, le traitement d'un dossier de harcèlement révèle que, durant la phase d'enquête administrative, il est constaté que la victime vient de s'exprimer outre mesure sur les réseaux sociaux à l'encontre de son supérieur hiérarchique qu'elle incrimine, propos soutenus ou partagés par d'autres agents du service. Si bien que la première enquête pour harcèlement engendre une seconde enquête administrative pour manquement au devoir de réserve, traitée indépendamment de la première.

6.4. Une audition amène à un rebondissement

Autre exemple, après une audition qui s'est déroulée normalement, l'agent entendu en qualité de témoin est contacté par un de ses collègues, devant être lui aussi auditionné dans les jours suivants. Ce dernier lui demande si l'audition s'est bien passée. Jusque-là, rien d'anormal, jusqu'au moment où ledit collègue, n'obtenant pas assez d'informations sur les questions posées par l'enquêteur, devient pressant et finit par insulter le collègue peu bavard qu'il a contacté, ainsi que l'enquêteur dont il n'estime pas la méthode d'audition. S'ensuit une suspension conservatoire de cet agent, dans les jours suivants, pour permettre de poursuivre sereinement le déroulement de l'enquête et de protéger les agents victimes de ces insultes. L'agent suspendu démissionnera de ses fonctions de sapeur-pompier volontaire, avant que le service n'engage une procédure disciplinaire à son encontre.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	31 /66
--------------------------	--	--------

Ainsi, en dépit du contexte de la source qui a pu amener à la problématique traitée, l'enquête doit se dérouler dans un climat apaisé.

7. L'ANALYSE DES AUDITIONS ET DES ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES

Les auditions terminées, des informations recueillies il convient désormais d'extraire les éléments qui vont pouvoir alimenter les chapitres suivants du rapport de synthèse de l'enquête (*cf. chapitre 8.1*) :

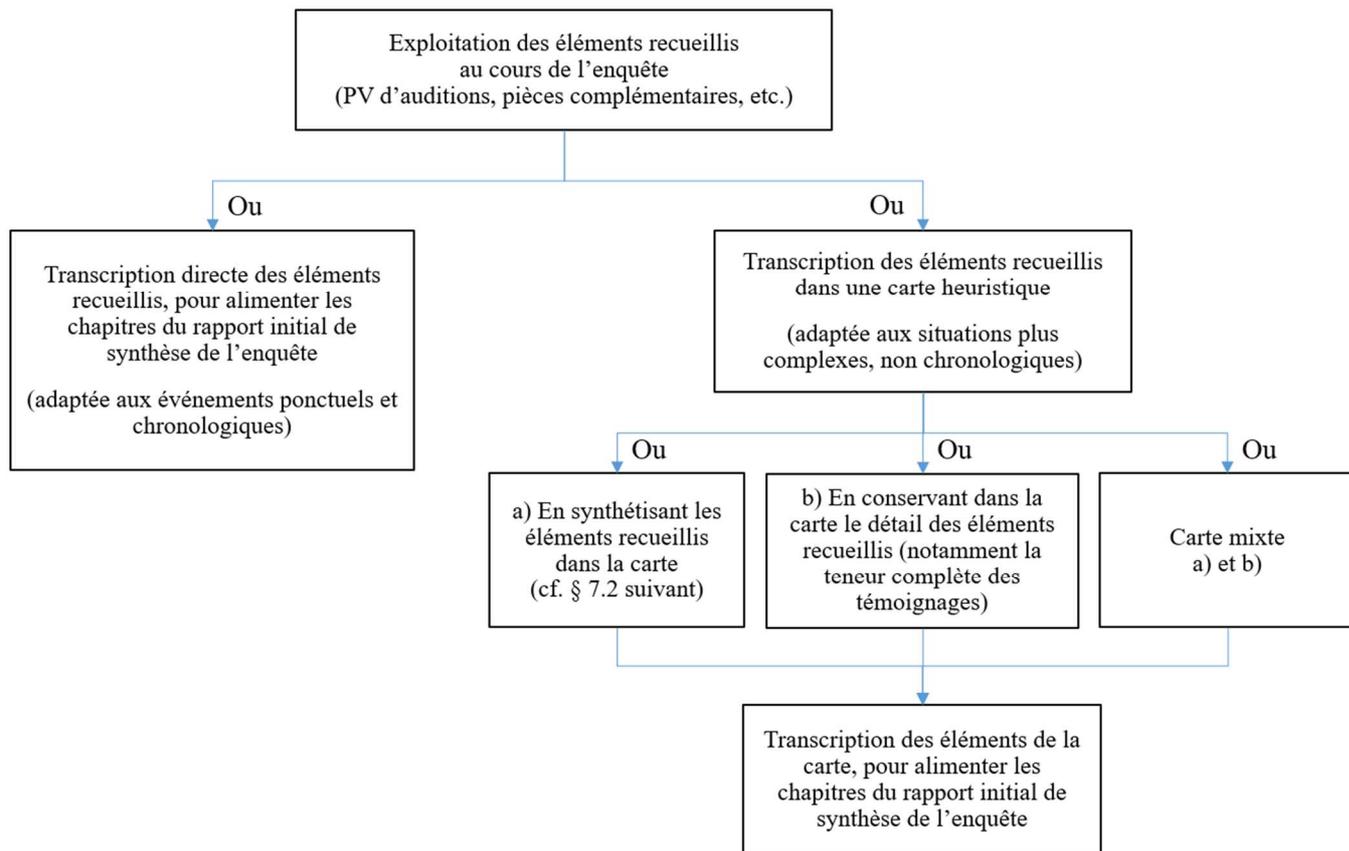
- Les résultats de l'enquête administrative ;
- La qualification juridique des manquements relevés.

Et ainsi pouvoir caractériser, ou non, ce pourquoi l'alerte a été reçue par le service :

- Un dysfonctionnement grave du service ;
- Une atteinte au respect de la personne par :
 - Atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, violences, menaces, injures, diffamations, outrages ;
 - Toutes formes de discrimination ;
 - Agissements sexistes ;
 - Agissements constitutifs de harcèlement sexuel ou moral ;
- Tout autre manquement aux obligations des agents publics ;
- Des faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme ;
- Etc.

7.1. Le choix de la méthode pour l'extraction des éléments utiles

Le synoptique suivant permet de choisir sur la manière de procéder :



7.2. L'extraction des procès-verbaux

Cette première étape consiste à parcourir chacun des procès-verbaux, par une lecture qui s'attachera à ne souligner que les éléments probants de témoignage, de nature à constituer des manquements aux obligations statutaires ou des insuffisances professionnelles. De nature seulement à ce stade du recensement, car c'est au stade suivant (*cf. chapitre 8.2*), après récolte de tous les témoignages confirmant les écarts, qu'aura lieu la caractérisation définitive.

Pour favoriser la lisibilité et le regroupement de ces éléments, il pourra être utile d'avoir recours à une carte heuristique. Ce support présente l'avantage de pouvoir développer ou réduire, selon la présentation voulue, et de regrouper les éléments à souhait, au cours de leur recueil progressif depuis l'ensemble des procès-verbaux. Elle permet également de mettre en exergue les faisceaux d'éléments concordants.

Chaque élément de témoignage sera associé à une thématique, voire à une qualification, ajoutée à la carte, avec association des agents et leurs numéros de réponse liés à cet élément de témoignage, pour, si nécessaire, y revenir plus facilement.

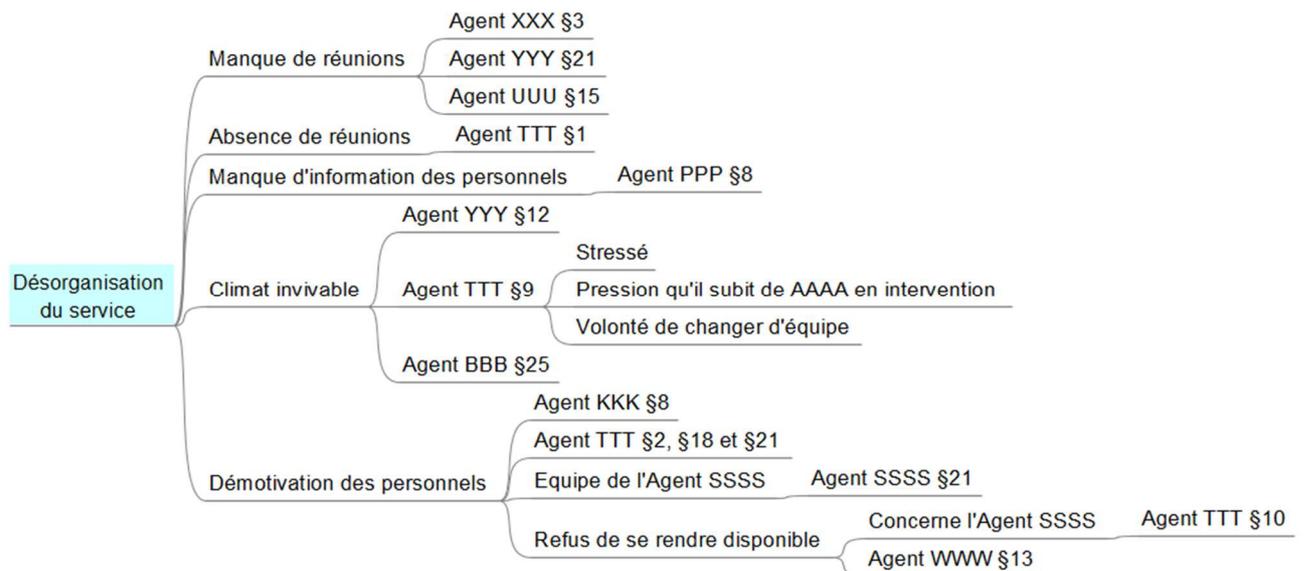
Cela peut donner dans un premier temps :



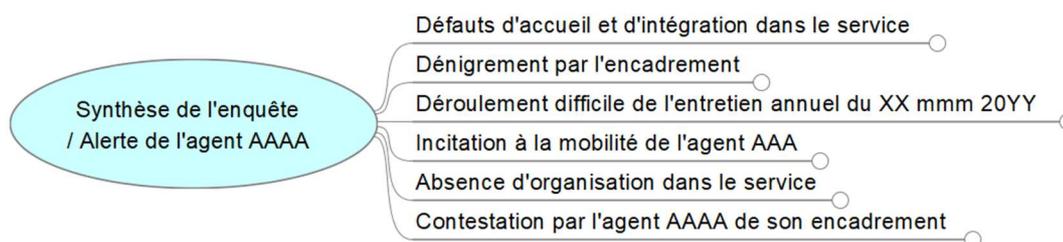
Dans un deuxième temps, toujours dans cet exemple ayant en commun la désorganisation du service, ces deux éléments pourront être regroupés sur cette thématique « Désorganisation du service » :



D'autres éléments pourront ensuite être intégrés à cette thématique « Désorganisation du service », et ainsi de suite. Puis, ces éléments assemblés constitueront l'image globale de la problématique, révélée par l'enquête.



Sur une situation d’alerte pour harcèlement moral, l’exemple suivant illustre le regroupement final des témoignages, constitué des branches principales de la carte :



Chacune de ces branches pourra être développée pour obtenir le détail souhaité des éléments.

7.3. Les compléments aux auditions

7.3.1. *Compléments apportés par les agents auditionnés*

Comme évoqué au chapitre 5.2.2, au cours de l’audition, les agents entendus peuvent apporter des pièces complémentaires utiles à la reconstitution et matérialisation des faits.

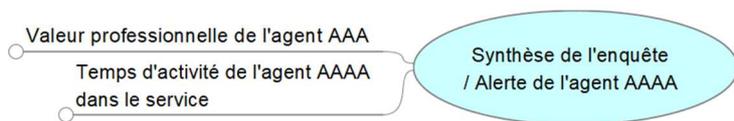
Mais ces compléments pourront éventuellement être livrés à l’enquêteur dans un délai raisonnable (8 jours par exemple) après cette audition, et avant la rédaction du rapport final d’enquête (cf. Conseil d’État, 21 août 2019, N° 415334).

7.3.2. *Compléments apportés par l’enquêteur*

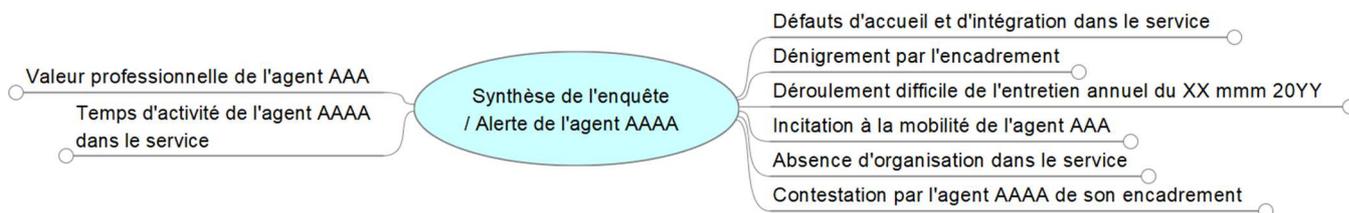
Au-delà des témoignages et face à son devoir d’exhaustivité, l’enquêteur pourra procéder à des investigations complémentaires :

- Demande de comptes-rendus à des agents qui ne nécessitent pas d’être auditionnés ;
- Comptes-rendus antérieurs soulevant des problématiques proches ;
- Manière de servir des agents impliqués dans la problématique (comptes-rendus d’entretien professionnels pour les fonctionnaires) ;
- Antériorité en matière de sanctions des agents impliqués ;
- Procès-verbaux de dépôts de plainte ;
- Vérifications d’ordres administratif, technique ou organisationnel ;
- Référentiels professionnels ;
- Prise en compte de l’organigramme du service ;
- Règlements de fonctionnement du service ;
- Délibérations et notes de service ;
- Fiches de poste ;
- Plannings de travail ;
- Etc.

Ces éléments viendront élargir le champ des témoignages, pour poser le référentiel de fonctionnement du service impliqué dans la problématique et pourront ajouter des compléments à la carte heuristique établie. Ils offriront un levier complémentaire aux règles statutaires, pour mieux apprécier les écarts ou manquements dans les phases suivantes.



La combinaison globale des témoignages et des éléments de recherches pouvant donner :



Enfin, si l'enquêteur doit rapidement parfaire sa connaissance du fonctionnement de ce service, il pourra initier ces recherches, dès le démarrage de l'enquête.

À l'issue de la phase d'extraction, « l'image globale » étant constituée, il convient à l'enquêteur de s'associer de compétences complémentaires dans les domaines juridique et statutaire, pour soumettre cette première synthèse à leurs lectures critiques, et s'assurer que ces regroupements et ce classement par thématique soient cohérents dans leur intégralité.

8. LES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

8.1. La constitution du rapport initial de synthèse de l'enquête

L'enquêteur doit désormais constituer la conclusion de son enquête. Pour y parvenir, il pourra structurer cette synthèse, sous forme d'un rapport articulé en plusieurs chapitres :

1. LE CONTEXTE
2. LE RAPPEL DES FAITS
3. LES MESURES INITIALES PRISES PAR LE SDIS
 - Les mesures conservatoires ;
 - Le déclenchement d'une enquête administrative.
4. LES MODALITÉS DE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE
5. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE
 - Fait / manquement 1 relevé ;
 - Fait / manquement 2 relevé ;
 - Etc.
6. LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES MANQUEMENTS RELEVÉS
7. LES PRÉCONISATIONS
 - Les nouvelles mesures conservatoires ;
 - Les mesures correctives ;
 - Les mesures préventives ;
 - Les mesures d'accompagnement des agents (soutien, médiation, etc.) ;
 - Les mesures disciplinaires ;
 - La communication des décisions.
8. LES ANNEXES

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	36 /66
--------------------------	--	--------

8.2. La caractérisation des manquements et/ou insuffisances

Pour alimenter le chapitre 6 de ce rapport initial de synthèse, l'enquêteur va s'attacher à caractériser les manquements aux obligations professionnelles et responsabilités des intéressés. Cette caractérisation sera complétée par la qualification juridique des faits. Il pourra se faire assister par le service des affaires juridiques.

Ce travail pourra soulever d'éventuelles insuffisances professionnelles. Pour précision sur le contour des notions de manquement et insuffisance, se reporter au chapitre 2.4. Voir également les références aux obligations des agents, en annexes 12.6 et 12.7.

En les associant à des qualifications juridiques et leurs textes de référence, les manquements pourront être présentés sous cette forme (exemple) :

Manquements	Qualifications juridiques	Textes de référence
S'écarter de la mission de reconnaissance confiée par le service.	Manquement à l'obligation de n'effectuer que les tâches confiées	Article L121-9 du code général de la fonction publique
Détourner un véhicule de service en mission de reconnaissance, à des fins de transport de personnes étrangères au service.	Manquement au devoir d'obéissance hiérarchique et réglementaire	Article 25.5 du règlement intérieur.
Ordonner au conducteur de démarrer et de circuler avec ces personnes, en dépassement des capacités de la carte grise du véhicule	Manquement au devoir d'obéissance hiérarchique et réglementaire	Article R 412-1-1 du Code de la route.

8.3. L'élaboration des conclusions doit-elle être menée de manière contradictoire ?

Le principe du respect de la contradiction s'applique à tous les états de la procédure judiciaire. Il exige que le demandeur informe le défendeur de sa prétention, que les parties échangent leurs conclusions et leurs pièces, que les mesures propres à l'établissement de la preuve soient menées en présence des parties et de leurs conseils, que les débats soient eux-mêmes contradictoirement menés, que le jugement soit rendu en audience publique à une date dont les parties ont été tenues informées par le juge lors de la clôture des débats²⁶.

Or l'enquête administrative n'est pas soumise à ce principe, si bien que lorsque le rapport de synthèse de l'enquête est établi, l'agent concerné n'a pas à être invité à présenter préalablement ses observations avant que les conclusions ne soient définitivement rendues et lui soient éventuellement opposées (Cour administrative d'appel de Douai, 22 juin 2017, n° 14DA02045).

²⁶ <https://www.juritravail.com/lexique/Contradictoire.html>

8.4. La validation du rapport final de synthèse de l'enquête

Puis, l'enquêteur soumettra les conclusions de son rapport initial aux échelons d'approbation suivants :

1. Le service des affaires juridiques et le groupement du potentiel humain ;
2. Le comité de direction, complété par le service des affaires juridiques, le groupement du potentiel humain et la hiérarchie du service impliqué.

Il importe que des avis extérieurs au déroulement de l'enquête puissent, par des angles de lecture et d'analyse différents, corriger, compléter et sécuriser cette partie sensible de l'enquête. Sensible, pour plusieurs raisons : la conclusion est le résultat d'un long travail ; elle va générer des actions correctrices (ex : rappel pédagogique, mesures de prévention, sanction du 1^{er} groupe, saisine du conseil de discipline, changement d'affectation, information du procureur de la République, dépôt de plainte, etc.), qui pourront faire grief aux personnels en cause. Elle va engager l'autorité de gestion et pourra à ce titre être contestée et générer des recours auprès des juridictions administratives.

À ce stade, le rapport final de synthèse de l'enquête demeure un document confidentiel.

9. LA COMMUNICATION DES DÉCISIONS ISSUES DE L'ENQUÊTE

Toutes les parties impliquées, notamment interrogées, auront intérêt à connaître dans un délai raisonnable les conclusions de l'enquête.

Comme évoqué au chapitre 8.1, un pan des préconisations porte sur la communication à réaliser à l'ensemble des acteurs impliqués, dans un ordre à déterminer selon les circonstances de la problématique. Cette communication est un acte de management qui clôturera le travail d'investigation, en faveur d'une communication assumée entre la hiérarchie du service, éventuellement assistée de l'enquêteur, et ses subordonnés. Elle doit être effectuée en toute confidentialité vis-à-vis des agents impliqués individuellement.

9.1. La communication individuelle

Les agents reconnus fautifs devront être les premiers informés, car la primeur de l'annonce des mesures, qui pèseront sur eux, doit leur être réservée. Puis seront informées sans délai la ou les victimes, et enfin les agents mis en cause mais non sanctionnés.

La signature par l'agent de la lettre remise vaut prise en compte de la notification, mais pas pour autant acceptation du contenu. Si l'agent ne peut se présenter à cette notification, le document lui sera adressé en recommandé, avec accusé de réception, par le service des affaires juridiques ou par le groupement du potentiel humain.

Le tableau suivant présente les modes de communication individuelle aux agents et les supports utilisés :

	Communication verbale des résultats	Document administratif remis aux agents		
		Types	Rédigés par	Remis par
Victime(s)	Par l'enquêteur, assisté de leur supérieur hiérarchique	Lettre de conclusion (cf. l'annexe 12.8)	L'enquêteur (avec validation du service des affaires juridiques et du groupement du potentiel humain)	En mains propres par l'enquêteur, assisté de leur supérieur hiérarchique ou par LRAR (service des affaires juridiques)
Mis en cause		Lettre de classement sans suite (cf. l'annexe 12.9.)		
		Lettre de mise en garde* (cf. l'annexe 12.10)		
Auteur(s) des faits		Lettre de notification d'ouverture d'une procédure disciplinaire à leur encontre	Le groupement du potentiel humain	En mains propres par le supérieur hiérarchique ou par LRAR (groupement du potentiel humain)
Simple(s) témoin(s)	Cf. chapitre 9.2	Sans objet		

* Nota bene :

La lettre de mise en garde est destinée aux agents qui ont commis un manquement, ne méritant toutefois pas une sanction. Il s'agit d'un rappel pédagogique aux obligations statutaires, ne constituant pas une sanction, ce qui oblige à ce que cette lettre soit archivée dans le dossier global de l'enquête, mais pas dans le dossier individuel de l'agent.

9.2. La communication collective

Pour ce qui est de la communication à un effectif plus large, tels les témoins auditionnés non mis en cause et les agents d'un service impactés par le déroulement de l'enquête, selon le contexte et les besoins, la communication sera réalisée par l'autorité hiérarchique de proximité, éventuellement accompagné par l'enquêteur.

Cette communication devra être suffisamment préparée pour aller à l'essentiel et ne pas manquer au respect des devoirs de secret professionnel et de discrétion professionnelle. Elle devra également permettre un temps d'échange pour les questions / réponses.

10. L'ARCHIVAGE DU DOSSIER GLOBAL DE L'ENQUÊTE

10.1. La composition du dossier final

À ne pas confondre avec le rapport final de synthèse de l'enquête (*cf. chapitre 0*), le dossier global de l'enquête devra comporter :

- Le rapport final de synthèse de l'enquête ;
- Toutes les pièces initiales :
 - Documents alertant le service ;
 - Lettres de la direction aux agents les informant du lancement d'une enquête ;
 - Courriers relatifs aux demandes de protection fonctionnelle et les réponses du service ;
 - Echanges divers entre le service et les agents impliqués ;
 - Etc.
- Tous les originaux des procès-verbaux d'audition ;
- Tous les originaux des pièces complémentaires :
 - Issues des investigations de l'enquêteur ;
 - Transmises par les agents au cours de l'enquête.
- Toutes les pièces finales :
 - Le second exemplaire des lettres de notification des décisions du service aux agents impliqués (*cf. chapitre 9.1*) : lettre de conclusion, lettre de classement sans suite ou lettre de mise en garde ;
 - La copie du(des) formulaire(s) « Rapport individuel de demande de sanction » rempli et signé ;
 - Autres éléments de communication diffusés aux agents ;
 - Etc.

Dans la constitution de ce dossier global, il pourra être utile de réaliser un « bordereau des pièces », chacune des pièces y étant indexée. Selon la nécessité, elles pourront être citées dans le rapport de synthèse de l'enquête et une copie de ces pièces pourra y être annexée.

Une fois l'enquête définitivement clôturée, le dossier global d'enquête administrative sera transmis (supports papier et électronique) et archivé au service des affaires juridiques.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	40 /66
--------------------------	--	--------

10.2. L'archivage du dossier final

En application de l'instruction DPACI/RES/2005/19 du 31 décembre 2005 NOR/MCC/M/05/79103/C relative à l'archivage des documents produits par les services départementaux d'incendie et de secours, chapitre III-6 Affaires juridiques, il est proposé de qualifier ce type de dossier global de l'enquête au rang des documents d'expertise à finalité « analyse et conseil » et de l'archiver alors pendant dix ans.

11. L'ACCÈS AUX ÉLÉMENTS DE L'ENQUÊTE

11.1. La consultation du dossier final

À réception de leur lettre de notification de la décision qui les touche, (*cf. chapitre 9.1*), les agents impliqués dans le dossier, ainsi que les témoins auditionnés, pourront demander au service l'accès au rapport final de synthèse de l'enquête et l'accès aux procès-verbaux d'auditions, sauf si la communication de ces procès-verbaux était de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné (Conseil d'État, 5 février 2020, N° 433130).

Les modalités de cette communication sont précisées par le code des relations entre le public et l'administration (*cf. annexe 12.11*).

11.2. Des questions d'agents sur le contenu du rapport final de synthèse de l'enquête

Des agents impactés par les préconisations du rapport d'enquête administrative pourraient solliciter l'enquêteur, pour obtenir des informations complémentaires au dossier. Éventuellement des représentants des personnels, en amont du conseil de discipline.

Or, à l'issue de la phase d'exploration que constitue l'enquête, la mission de l'enquêteur est terminée. Il devra alors renvoyer toute requête au service des affaires juridiques et au groupement du potentiel humain, qui apprécieront la réponse à apporter.

12. LES ANNEXES

12.1. Annexe 1 : Le devoir de sécurité et de protection des travailleurs

Article L4121-1 du code du travail :

« L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs.

Ces mesures comprennent :

1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ;

2° Des actions d'information et de formation ;

3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes ».

12.2. Annexe 2 : Les principes généraux de prévention

Article L4121-2 du code du travail :

« L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants :

1° Eviter les risques ;

2° Evaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;

3° Combattre les risques à la source ;

4° Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;

5° Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;

6° Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;

7° Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, ainsi que ceux liés aux agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1 ;

8° Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;

9° Donner les instructions appropriées aux travailleurs ».

12.3. Annexe 3 : Modèle de lettre de mission d'enquête

XXX, le DATE



Destinataire « grade, Prénom, Nom »

État-major

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX.XX

Réf. : XXXXXXXX

Objet : Lettre de mission

Réf. : Enquête administrative relative à XXXX

PJ : XXXXXXXXXXXX

J'ai été destinataire d'un signalement XXXXXXXXXXXXXXXX alertant le service de faits relatifs à XXXXXXXXXXXX.

Pour parfaire mon information, je vous demande de mener une enquête administrative, avec pour objectif d'éclairer le service sur la matérialité de ces éléments d'alerte.

Aussi, vous veillerez à collecter toutes les informations nécessaires et notamment à mener les entretiens individuels avec toutes les personnes utiles.

Puis, vous rédigerez un rapport de synthèse de l'enquête, que vous me remettrez pour le XX DATE.

Le directeur départemental

Tel 05 61 06 37 00 • Fax 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • www.sdis31.fr
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	43 /66
--------------------------	--	--------

12.4. Annexe 4 : Modèle de convocation à l'audition

XXX, le DATE



Enquête administrative

Groupement XXXXXXXXXX

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX.XX

Réf. : XXXXXXXX

CONVOCATION POUR AUDITION	
Lieu :	Adresse, Salle
Date :	Date - heure

Le « grade, Prénom, Nom », enquêteur,

prie le « grade, Prénom, Nom », de se présenter au lieu et date définis ci-dessus, muni de sa carte d'identité et de la présente convocation, pour être entendu(e) dans le cadre d'une enquête administrative relative à XXXXX.

Vous êtes informé(e) que cette convocation est impérative dans le cadre de l'obligation qui est la vôtre de rendre compte à votre hiérarchie et que vous serez considéré(e) comme étant en service, le temps de cette audition.

En conséquence, dès réception de la présente, je vous demande de me confirmer, soit par courriel à l'adresse ci-dessous, soit par téléphone au 05.XX.XX.XX.XX, votre participation à l'audition.

Tel. 05 61 06 37 00 • Fax 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • www.sdis31.fr
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	44 /66
--------------------------	--	--------

<p>Vu et pris connaissance : Le « date » :</p> <p><i>Signature de l'agent convoqué valant notification</i></p>	<p>L'enquêteur, « grade, Prénom, Nom »</p>
--	--

À scanner et à adresser au SDIS (XXXXXX@sdis31.fr), après signature.

Destinataire : Madame / monsieur Prénom Nom
Adresse XXXXXXXXXXXXX

12.5. Annexe 5 : Modèle de PV d'audition et d'entretien

XXX, le DATE



Groupement XXXXXXXXXXXX

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX.X

Références : XXX

Procès-verbal d'audition, ou Procès-verbal d'entretien

Objet : Audition de (/ Entretien avec) grade Prénom NOM

Réf. : Enquête administrative relative à XXXX / Référence (hors enquête)

PJ :

Formulation du préambule / Auditions lors d'une enquête administrative :

Le date, le grade Prénom NOM, directeur départemental, a demandé au grade Prénom NOM, chef du groupement XXXXXXXXXXXX, de diligenter une enquête administrative, suite à réception d'une lettre par voie postale, au SDIS de Xxxxx, le date. Cette lettre, du grade Prénom NOM adressée au directeur du SDIS, porte à la connaissance du service des difficultés dans l'exercice de ses fonctions, au CIS Yyyyy.

Le grade Prénom NOM, STATUT au CIS/SERVICE Yyyyy, a été entendu, au groupement RRRRR le date, de 14h00 à 16h00, par le grade NOM (*enquêteur*), en présence du grade Prénom NOM (*accompagnant*).

Le grade NOM (*enquêteur*) informe le grade NOM (*auditionné*) de la démarche d'enquête administrative suite à réception de cette lettre, compte tenu des éléments portés à la connaissance du service. Et lui soumet (*ou pas*) pour lecture la lettre d'alerte.

Cette enquête administrative découle de la nécessité de vérifier les alertes portées par cette lettre et d'éclairer le service sur les mesures à prendre en conséquence.

Tel 05 61 06 37 00 • Fax 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • www.sdis31.fr
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	46 /66
--------------------------	--	--------

Le grade NOM (*auditionné*) est informé de la façon dont va être mené et consigné cet entretien. Cette audition ne sera pas enregistrée, par aucune des parties.

Il lui est rappelé qu'en application de l'article L121-1 du code général de la fonction publique, l'agent public (*ou de la charte nationale des sapeurs-pompiers volontaires, le sapeur-pompier volontaire*) exerce ses fonctions avec intégrité et probité, notamment dans la qualité des réponses qu'il apportera aux questions posées. S'il vient à relater ou témoigner de faits non avérés, il s'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

Par ailleurs, le grade NOM (*auditionné*) est tenu à une obligation de confidentialité, à l'issue de cette audition, tant que les conclusions de l'enquête ne sont pas rendues.

Enfin, il lui est indiqué qu'à l'issue de cette audition, il ne pourra subir aucun traitement défavorable, sous forme de représailles, du fait de son témoignage. Si tel était le cas, il devra alors sans délai en informer sa hiérarchie.

Puis s'ensuit une série de questions – réponses.

Formulation du préambule / Entretien :

Le grade Prénom NOM (*entendu*), STATUT au CIS/SERVICE ZZZZZZ, a sollicité un entretien auprès du chef du groupement RRRRR, pour lui rendre compte de difficultés rencontrées dans son unité d'affectation.

A cette fin, le grade Prénom NOM a été entendu au groupement RRRRR le *date* de XXh00 à XXh00, par le grade Prénom NOM (*enquêteur*), en présence du grade Prénom NOM (*accompagnant*).

Le grade Prénom NOM (*entendu*) est informé de la façon dont va être mené et consigné cet entretien. Cette entretien ne sera pas enregistré, par aucune des parties.

Il lui est rappelé qu'en application de l'article L121-1 du code général de la fonction publique, l'agent public (*ou de la charte nationale des sapeurs-pompiers volontaires, le sapeur-pompier volontaire*) exerce ses fonctions avec intégrité et probité, notamment dans la qualité des réponses qu'il apportera aux questions posées. S'il vient à relater ou témoigner de faits non avérés, il s'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

Par ailleurs, le grade NOM (*entendu*) est tenu à une obligation de confidentialité, à l'issue de cet entretien.

Enfin, il lui est indiqué qu'à l'issue de l'entretien, il ne pourra subir aucun traitement défavorable, sous forme de représailles, du fait de son témoignage. Si tel était le cas, il devra alors sans délai en informer sa hiérarchie.

Puis s'ensuit une série de questions – réponses.

-
1. Grade NOM (*enquêteur*) : « *Première question* ».
Grade NOM (*auditionné / entendu*) : « *Première réponse* ».

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	47 /66
--------------------------	--	--------

2. Grade NOM : « *Deuxième question* ».
Grade NOM : « XXX ».

3. Grade NOM : « YYYYYYYYYY ».
Grade NOM : « XXX ».

4. Grade NOM : « YYYYYYYYYY ».
Grade NOM : « XXX ».

5. Grade NOM : « Nous avons terminé. Avez-vous des éléments à ajouter ? ».
Grade NOM : « XXX ».

Le contenu intégral du présent procès-verbal est porté à la connaissance du grade Prénom NOM (*auditionné / entendu*), qui accepte son contenu, et avec nous le paraphe et le signe.

L'agent auditionné / <i>entendu</i> : grade Prénom NOM	
L'enquêteur : grade Prénom NOM	L'accompagnant : grade Prénom NOM

12.6. Annexe 6 : Les obligations des fonctionnaires

Pour l'essentiel :

A. Le devoir d'obéissance

- La règle générale : (art. L121-9 du CGFP) ;
- Application spécifique : l'obligation de suivre des actions de formation (art. L421-6 du CGFP) ;
- Les conséquences d'infractions à la règle :
 - Sanctions disciplinaires sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale (art. L530-1 du CGFP) ;
 - Suspension de fonction possible en cas de faute grave (art. L531-1 du CGFP).
- Les exceptions à la règle :
 - La possible désobéissance, sous conditions (art. L121-10 du CGFP) ;
 - Le droit de retrait (art. 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985).

B. L'obligation de se consacrer exclusivement à sa fonction

- Le régime de droit commun : Le principe d'interdiction de cumul d'activités
 - Obligation quantitative : consécration intégrale du temps d'activité aux tâches confiées (art. L121-3 du CGFP) ;
 - Obligation qualitative : exercice exclusif des fonctions correspondant au grade (art. L411-5 du CGFP).
- Le régime dérogatoire :
 - Activités soumises à déclaration (art. L123-4 à L123-6 du CGFP) ;
 - Activités soumises à autorisation (art. L123-7 à L123-8 du CGFP) ;
 - Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

C. Les obligations visant à consolider le devoir de servir

- Les obligations statutaires : (Code général de la fonction publique)
 - Ne procéder à aucune forme de discrimination (art. L131-1) ;
 - Ne pas procéder à des agissements sexistes (art. L131-3) ;
 - Respecter les alerteurs (art. L131-12 et art. L133-3) ;
 - Ne pas procéder à des agissements de harcèlement sexuel (art. L133-1) ;
 - Ne pas procéder à des agissements de harcèlement moral (art. L133-2) ;
 - Les devoirs relatifs à la déontologie :
 - Dignité, impartialité, intégrité et probité (art. L121-1) ;
 - Neutralité, respect du principe de laïcité (art. L121-2) ;
 - Traitement de façon égale de toutes les personnes et respect de leur liberté de conscience et leur dignité (art. L121-2) ;
 - L'obligation de faire cesser ou prévenir les situations de conflit d'intérêts (art. L121-4).
- Obligation ne figurant pas au statut général :
 - Le devoir de réserve (art. 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et jurisprudence administrative).

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	49 /66
--------------------------	--	--------

D. Les obligations liées au traitement de l'information

- La protection des données à caractère personnel (des agents et usagers du service public) (RGPD) ;
- Le secret professionnel (art. L121-6). Exceptions issues de la loi ou du code pénal (art. 226-14) ;
- La discrétion professionnelle (art. L121-7) ;
- La réponse aux demandes d'information du public (art. L121-8) ;
- Le signalement au procureur de la République (art. L121-11 du CGFP et art. 40 du code de procédure pénale) ;
- La comparution pour toute personne citée comme témoin (art. 109 code de procédure pénale) ;
- La communication de pièces et documents nécessaires au jugement de l'affaire (administrative, correctionnelle ou criminelle).

E. Les atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique et sanctionnées par le code pénal

- Des abus d'autorité dirigés contre l'administration (art. 432-1 à 432-3) :
 - Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi ;
 - Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, ayant été officiellement informée de la décision ou de la circonstance mettant fin à ses fonctions, de continuer à les exercer.
- Des abus d'autorité contre les particuliers :
 - Atteintes à la liberté individuelle (art. 432-4 à 432-6) ;
 - Discriminations (art. 432-7) ;
 - Atteintes à l'inviolabilité du domicile (art. 432-8) ;
 - Atteintes au secret des correspondances (art. 432-9).
- Des manquements au devoir de probité :
 - La concussion (art. 432-10) ;
 - La corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique (art. 432-11) ;
 - La prise illégale d'intérêts (art. 432-12 à 432-13) ;
 - Les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public (art. 432-14) ;
 - La soustraction et le détournement de biens (art. 432-15 à 432-16).

12.7. Annexe 7 : Les obligations des sapeurs-pompiers volontaires

L'engagement de SPV est subordonné aux conditions suivantes (*art. R. 723-6 du CSI*) :

- (...)
- Jouir de ses droits civiques et, pour les étrangers, des droits équivalents (...)
- Ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions, mentionnée au bulletin n°2 du casier judiciaire, et, pour les étrangers, d'une condamnation de même nature (...)
- S'engager à exercer son activité avec obéissance, discrétion et responsabilité, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;

(...).

En dehors de l'exercice des missions (...), le port des tenues, insignes et attributs des SP est prohibé (*art. R. 723-36 du CSI*).

Placé en arrêt de maladie ou victime d'un accident du travail au titre de son activité professionnelle, le SPV doit déclarer sa situation à l'autorité de gestion (*art. R. 723-50 du CSI*).

Charte nationale du SPV (*Annexe 3 du CSI*) :

- Servir avec honneur, humilité et dignité au sein du corps et à avoir un comportement irréprochable (lors du port de la) tenue ;
- Faire preuve d'une disponibilité adaptée aux exigences du service en préservant l'équilibre de (sa) vie professionnelle, familiale et sociale ;
- Œuvrer collectivement avec courage et dévouement ;
- Faire preuve de discrétion et de réserve dans le cadre du service et en dehors du service. Respecter une parfaite neutralité pendant le service et agir toujours et partout avec la plus grande honnêteté ;
- Participer aux cérémonies publiques et représenter le service en tant que de besoin.

12.8. Annexe 8 : Modèle de lettre de conclusions de l'enquête administrative

XXX, le DATE



Groupement XXXXXXXXXXXX

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX

Références : XXX

Le directeur départemental
des services d'incendie et de secours

à

Madame, Monsieur Prénom NOM
Adresse personnelle

***Lettre remise en main propre
en deux exemplaires contre décharge
(Exemplaire agent / exemplaire administration)***

Copie : XXXXX (l'enquêteur)

V.réf : XXXXXXXXXXXXXXXX

Objet : Conclusions de l'enquête administrative

Dans votre lettre citée en objet, vous m'avez alerté de difficultés XXXXXXXXXXXXXXXX, dans l'exercice de votre activité de XXX au CIS/SERVICE XXXXXX.

Ou

RAPPEL DES ÉLÉMENTS DU CONTEXTE.

À la lecture de ces éléments, j'ai décidé de confier une mission d'enquête au GRADE PRÉNOM NOM, FONCTION, afin d'éclairer le service sur la véracité de ces éléments et déterminer la conduite à tenir.

Ce dernier a entendu tous les agents utiles au recueil des témoignages et vous a entendu le DATE, (puis (ÉVENTUELLEMENT) le DATE.

Tel 05 61 06 37 00 • Fax 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • **www.sdis31.fr**
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	52 /66
--------------------------	--	--------

Cette investigation étant achevée, je vous précise les éléments d'analyse qui en ressortent :

CITER LES ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE RELATIFS À L'AGENT.

Le directeur départemental,

Madame, Monsieur Prénom NOM

(Écrire « Lettre reçue en main propre, le [date] » et signer)

12.9. Annexe 9 : Modèle de lettre de classement sans suite

XXX, le DATE



Groupement XXXXXXXXXXXX

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX

Références : XXX

Le directeur départemental
des services d'incendie et de secours

à

Madame, Monsieur Prénom NOM
Adresse personnelle

***Lettre remise en main propre
en deux exemplaires contre décharge
(Exemplaire agent / exemplaire administration)***

Copie : XXXXX (l'enquêteur)

Réf : XXXXXXXXXXXXXXXX

Objet : Classement sans suite

RAPPEL DES ÉLÉMENTS DU CONTEXTE.

À la lecture de ces éléments, j'ai décidé de confier une mission d'enquête au GRADE PRÉNOM NOM, FONCTION, afin d'éclairer le service sur la véracité de ces éléments et déterminer la conduite à tenir.

Ce dernier vous a entendu le DATE.

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	54 /66
--------------------------	--	--------

Cette investigation étant achevée, je tenais à vous indiquer que les conclusions de cette enquête n'ont relevé aucun manquement de votre part. En conséquence, je vous avise qu'il est mis fin aux investigations vous concernant.

Tel. 05 61 06 37 00 • Fax 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • www.sdis31.fr
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

Le directeur départemental,

Madame, Monsieur Prénom NOM
(Écrire « Lettre reçue en main propre, le [date] » et signer)

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	55 /66
--------------------------	--	--------

12.10. Annexe 10 : Modèle de lettre de mise en garde



Groupement XXXXXXXXXXXX

Affaire suivie par : XXXX

☎ - 05.XX.XX.XX

Références : XXX

XXX, le DATE

Le directeur départemental
des services d'incendie et de secours

à

Madame, Monsieur Prénom NOM
Adresse personnelle

***Lettre remise en main propre
en deux exemplaires contre décharge
(Exemplaire agent / exemplaire administration)***

Copie : XXXX (l'enquêteur)

V.réf. : XXXXXXXXXXXXXXXX

Objet : Mise en garde

Dans votre lettre citée en objet, vous m'avez alerté de difficultés XXXXXXXXXXXXXXXX, dans l'exercice de votre activité de XXX au CIS/SERVICE XXXXXX.

Ou

RAPPEL DES ÉLÉMENTS DU CONTEXTE.

À la lecture de ces éléments, j'ai décidé de confier une mission d'enquête au GRADE PRÉNOM NOM, FONCTION, afin d'éclairer le service sur la véracité de ces éléments et déterminer la conduite à tenir.

Ce dernier a entendu tous les agents utiles au recueil des témoignages et vous a entendu le DATE, (puis (ÉVENTUELLEMENT) le DATE.

Tel: 05 61 06 37 00 • Fax: 05 61 06 37 07
ddsis31@sdis31.fr • **www.sdis31.fr**
49, chemin de l'Armurié
CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	56 /66
--------------------------	--	--------

Cette investigation étant achevée, je vous précise les éléments d'analyse qui en ressortent :

CITER LE CONSTAT FACTUEL DE L'ÉCARTS À L'OBLIGATION DE SERVICE.

Ces éléments constituent XXXXXX.

FAIRE UN RAPPEL À VALEUR PÉDAGOGIQUE DE LA CONSISTANCE DU DEVOIR.

Aussi, au regard de ces éléments et dans une phase préventive à but pédagogique, je tenais à vous rappeler, par la présente, vos obligations.

J'attire votre attention sur le fait qu'un nouvel écart pourrait vous exposer au régime des sanctions disciplinaires.

Le directeur départemental,

Madame, Monsieur Prénom NOM
(Écrire « Lettre reçue en main propre, le [date] » et signer)

12.11. Annexe 11 : Les modalités d'accès aux éléments de l'enquête

Les extraits suivants du code des relations entre le public et l'administration précisent ces modalités.

Relations régies par le code :

- Article L100-1 :

« Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables.

Sauf dispositions contraires du présent code, celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents ».

Définition de l'acte administratif :

- Article L300-2 :

*« **Sont considérés comme documents administratifs**, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, **les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public**, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. **Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions.** (...) ».*

Devoir de communication :

- Article L311-1 :

*« Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, **les administrations** mentionnées à l'article L300-2 **sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre** ».*

Délai de réponse à une demande :

- Article R*311-12 :

« Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L311-1, vaut décision de refus ».

- Article R311-13 :

*« Le délai au terme duquel intervient la décision mentionnée à l'article R*311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente ».*

Communication restreinte aux documents achevés, sauf droit de la défense :

- Article L311-2 :

*« **Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés.***

***Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Cependant, les avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande. Lorsque les motifs de l'avis n'y figurent pas, ceux-ci doivent être également communiqués au demandeur en cas d'avis défavorable.** (...) »*

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	58 /66
--------------------------	--	--------

Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. (...)

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article L300-2, ou la Commission d'accès aux documents administratifs, est saisie d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles L342-1 et L342-2, il lui appartient de l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes, à l'exception du régime organisé par l'article L213-3 du code du patrimoine.

L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ».

Droit de communication à l'intéressé :

- Article L311-6

« Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, 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 L300-2 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 L1111-7 du code de la santé publique ».

Occlusion partielle du document :

- Article L311-7 :

« Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L311-5 et L311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ».

Modalités d'accès aux documents :

- Article L311-9

« L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;

3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;

4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 ».

SDIS de la Haute-Garonne	Procédure d'enquête administrative Version janvier 2023	59 /66
--------------------------	--	--------

Documents sur support électronique :**- Article R311-10**

« Lorsqu'un document est détenu par l'une des administrations mentionnées à l'article L300-2 sur un support électronique et que le demandeur souhaite en obtenir copie sur un support identique ou compatible avec celui utilisé par cette administration, celle-ci indique au demandeur les caractéristiques techniques de ce support. Elle lui indique également si le document peut être transmis par voie électronique ».

Coût de reproduction et d'envoi de documents :**- Article R311-11**

« A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget. Ils ne peuvent excéder des montants définis dans les mêmes conditions.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé ».

13. ÉTAT DES MISES À JOUR

Date	Éléments ajoutés	Éléments supprimés
Janvier 2023	<ul style="list-style-type: none">- L'intégration des articles du nouveau code général de la fonction publique ;- Des précisions sur la protection des victimes ;- Des évolutions sur les modalités de l'alerte et les garanties juridiques apportées à l'alerteur ;- La modification du chapitre « La constitution du rapport initial de synthèse de l'enquête » ;- La modification du chapitre « La caractérisation des manquements et/ou insuffisances »- La modification du chapitre « La communication des décisions issues de l'enquête » ;- Un chapitre « Archivage du dossier final d'enquête » ;- Des précisions sur les questions d'agents relatives au contenu du rapport final d'enquête ;- La modification du PV d'audition ;- Un modèle de lettre de mission d'enquête ;- Un modèle de convocation des agents auditionnés ;- Un modèle de lettre pour classement sans suite.	Sans objet.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	4
SCHEMA GLOBAL DU DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE	5
1. L'OPPORTUNITÉ DE DÉCLENCHER UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE	6
2. L'ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE SOUMISE	7
2.1. L'alerte du service	7
2.1.1. Les modalités de l'alerte	7
2.1.1.1. <i>Le signalement au procureur de la République</i>	7
2.1.1.2. <i>Des dispositifs de signalement</i>	8
2.1.1.2.1. <i>Signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes</i>	8
2.1.1.2.2. <i>Signalement des manquements à la probité</i>	9
2.1.1.2.3. <i>Signalement par la voie hiérarchique</i>	9
2.1.1.3. <i>Signalement anonyme</i>	9
2.1.2. Le lanceur d'alerte	10
2.1.2.1. <i>Son profil</i>	10
2.1.2.2. <i>Les conditions du signalement</i>	10
2.1.2.2.1. <i>Des faits constitutifs de conflits d'intérêts</i>	10
2.1.2.2.2. <i>Un dysfonctionnement grave du service ou une atteinte à la considération du service</i>	11
2.1.2.2.3. <i>Une atteinte au respect de la personne</i>	11
2.1.3. La protection des agents publics alerteurs	12
2.1.3.1. <i>La protection des identités et des contenus de l'alerte</i>	12
2.1.3.2. <i>Les garanties en matière de conflit d'intérêts</i>	13
2.1.3.3. <i>Les garanties en matière d'atteintes à l'intégrité physique, de violence, de menaces ou d'intimidation</i>	14
2.1.3.4. <i>Les garanties en matière de discriminations ou d'agissements sexistes</i>	14
2.1.3.5. <i>Les garanties en matière de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral</i>	14
2.1.4. Si l'alerteur est contrevenant	15
2.2. Le nombre et la qualité des protagonistes et des témoins	15
2.3. Les éléments non retenus	15
2.3.1. <i>Des faits prescrits</i>	15
2.3.2. <i>Autres éléments non retenus</i>	15
2.4. Le manquement aux obligations du service / l'insuffisance professionnelle	16

2.4.1.	<i>Les manquements</i>	16
2.4.2.	<i>L'insuffisance professionnelle</i>	16
2.5.	La position vis-à-vis des présumés auteurs	18
2.5.1.	<i>La présomption d'innocence</i>	18
2.5.2.	<i>L'appréciation de la faute</i>	18
2.5.2.1.	<i>L'absence de commission d'une faute grave</i>	19
2.5.2.2.	<i>La suspicion de commission d'une faute grave</i>	19
2.6.	Le traitement des victimes	19
2.6.1.	<i>La protection générale en termes de santé - sécurité</i>	19
2.6.2.	<i>La protection spécifique des agents menacés</i>	20
2.6.3.	<i>La protection juridique dans l'exercice des fonctions</i>	20
2.6.3.1.	<i>La protection fonctionnelle</i>	20
2.6.3.2.	<i>La protection d'un agent mis en cause pénalement</i>	20
2.7.	L'implication de la hiérarchie dans la problématique	20
3.	LES MESURES PRISES AVANT LE DÉMARRAGE DE L'ENQUÊTE	21
3.1.	L'enquêteur	21
3.2.	La communication initiale	21
4.	LE PROCÈS-VERBAL D'AUDITION	22
4.1.	La préparation des questionnaires	22
4.1.1.	<i>Face à des faits de violence, de discrimination, de harcèlement, de diffamation ou d'injures</i>	23
4.1.1.1.	<i>Le questionnaire à soumettre à la victime</i>	23
4.1.1.2.	<i>Le questionnaire à soumettre aux témoins</i>	23
4.1.1.3.	<i>Le questionnaire à soumettre au présumé auteur</i>	24
4.1.2.	<i>Face à une problématique de désorganisation du service</i>	24
4.2.	Les précautions préparatoires	24
4.2.1.	<i>Sur la forme</i>	24
4.2.2.	<i>Sur le fond</i>	25
4.2.3.	<i>Le format des questionnaires est encadré, mais ouvert</i>	25
5.	LE DÉROULEMENT DES AUDITIONS	25
5.1.	Avant l'audition	25
5.1.1.	<i>L'ordre des agents auditionnés</i>	25
5.1.2.	<i>La convocation des agents auditionnés</i>	26
5.1.3.	<i>Le lieu des auditions</i>	26
5.2.	L'agent auditionné	27

5.2.1.	<i>Les devoirs de l'agent auditionné</i>	27
5.2.2.	<i>La réponse aux éventuelles demandes de l'agent auditionné</i>	27
5.3.	L'enquêteur, en qualité d'auditeur	28
5.3.1.	<i>La gestion du temps au cours des auditions</i>	28
5.3.2.	<i>L'accompagnement de l'enquêteur</i>	28
5.3.3.	<i>La posture de l'enquêteur</i>	28
5.3.4.	<i>L'adaptation de l'enquêteur durant les auditions</i>	29
5.4.	La phase finale de l'audition	30
5.4.1.	<i>Validation et signature des procès-verbaux</i>	30
5.4.2.	<i>Non transmission du procès-verbal d'audition</i>	30
5.4.3.	<i>Archivage temporaire des procès-verbaux</i>	30
6.	L'ADAPTATION DE L'ENQUÊTE APRÈS CHAQUE AUDITION	31
6.1.	Les éléments recueillis modifient les questionnaires suivants	31
6.2.	Les éléments recueillis nécessitent une audition complémentaire	31
6.3.	Les éléments recueillis engendrent une nouvelle enquête	31
6.4.	Une audition amène à un rebondissement	31
7.	L'ANALYSE DES AUDITIONS ET DES ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES	32
7.1.	Le choix de la méthode pour l'extraction des éléments utiles	32
7.2.	L'extraction des procès-verbaux	33
7.3.	Les compléments aux auditions	35
7.3.1.	<i>Compléments apportés par les agents auditionnés</i>	35
7.3.2.	<i>Compléments apportés par l'enquêteur</i>	35
8.	LES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	36
8.1.	La constitution du rapport initial de synthèse de l'enquête	36
8.2.	La caractérisation des manquements et/ou insuffisances	37
8.3.	L'élaboration des conclusions doit-elle être menée de manière contradictoire ?	37
8.4.	La validation du rapport final de synthèse de l'enquête	38
9.	LA COMMUNICATION DES DÉCISIONS ISSUES DE L'ENQUÊTE	38
9.1.	La communication individuelle	38
9.2.	La communication collective	40
10.	L'ARCHIVAGE DU DOSSIER GLOBAL DE L'ENQUÊTE	40
10.1.	La composition du dossier final	40
10.2.	L'archivage du dossier final	41
11.	L'ACCÈS AUX ÉLÉMENTS DE L'ENQUÊTE	41

11.1. La consultation du dossier final	41
11.2. Des questions d’agents sur le contenu du rapport final de synthèse de l’enquête.....	41
12. LES ANNEXES	42
12.1. Annexe 1 : Le devoir de sécurité et de protection des travailleurs	42
12.2. Annexe 2 : Les principes généraux de prévention.....	42
12.3. Annexe 3 : Modèle de lettre de mission d’enquête	43
12.4. Annexe 4 : Modèle de convocation à l’audition	44
12.5. Annexe 5 : Modèle de PV d’audition et d’entretien	46
12.6. Annexe 6 : Les obligations des fonctionnaires	49
12.7. Annexe 7 : Les obligations des sapeurs-pompiers volontaires	51
12.8. Annexe 8 : Modèle de lettre de conclusions de l’enquête administrative.....	52
12.9. Annexe 9 : Modèle de lettre de classement sans suite	54
12.10. Annexe 10 : Modèle de lettre de mise en garde	56
12.11. Annexe 11 : Les modalités d’accès aux éléments de l’enquête	58
13. ÉTAT DES MISES À JOUR.....	61
TABLE DES MATIÈRES	62



Service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Garonne

49, chemin de l'Armurié • CS 80123 • 31772 Colomiers Cedex

Suivez-nous sur



www.sdis31.fr