



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE

**GUIDE PRATIQUE DE
L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE PRE-DISCIPLINAIRE**



CABINET DE L'ANALYSE, DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA REGLE

- Mars 2014 -

Introduction

Le contrôle de l'action des policiers, de leur comportement en service et parfois en dehors du service est une mission première de l'institution qui doit garantir aux citoyens une police soucieuse d'éthique, porteuse et respectueuse des règles déontologiques. Cette mission, partagée entre les directions d'emploi et l'inspection générale de la police nationale, est le pilier d'un contrôle interne qui n'est pas concurrent d'un contrôle externe des forces de sécurité intérieure tout aussi essentiel et complémentaire, afin d'assurer la confiance nécessaire de la population en sa police.

Ce contrôle interne, relatif à l'exercice d'une profession dont les membres exercent des missions régaliennes et tiennent de la loi des pouvoirs exorbitants du droit commun, impose le contrôle des pairs, fondé sur la rigueur, l'exigence et l'expertise.

La finalité de ce contrôle est évidente et pourrait se traduire par la réponse à deux questions fondamentales : « Ce policier a-t-il failli ? Ce policier est-il digne de faire partie des nôtres ? ».

Ces questions portent en elles la vigilance qui doit permettre à l'administration de déceler les fautes ou les manquements et de les sanctionner lorsque c'est juste et lorsque c'est nécessaire.

Ce guide en trois parties permet de présenter de manière pragmatique les principes et le fonctionnement de cette phase qui précède, mais aussi conditionne la procédure disciplinaire.

Marie-France MONEGER-GUYOMAR'CH

Avant-propos

Le présent guide a pour ambition d'assister l'ensemble de la hiérarchie des directions d'emploi, leurs cellules de déontologie et les enquêteurs de l'inspection générale de la police nationale qui diligentent des enquêtes administratives susceptibles d'entraîner le déclenchement de procédures disciplinaires.

Il n'est pas, en raison même de la matière, une doctrine gravée dans le marbre mais un éclairage théorique et pratique, juridique et technique sur une matière à la fois riche et en constante mutation.

Aussi convient-il d'attirer l'attention du lecteur sur le fait qu'il s'agit de la première version d'un ouvrage destiné à s'enrichir, se modifier et se compléter au fil du temps, de l'expérience des enquêteurs et des avancées législatives et réglementaires qui ne manqueront pas de venir impacter la matière.

SOMMAIRE

1. LA THEORIE GENERALE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE.....	7
1.1 LES FONDEMENTS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE.....	8
1.1.1 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE SERT L'EXERCICE DU POUVOIR DISCIPLINAIRE	8
1.1.2 ... ET CONDITIONNE L'OUVERTURE DES POURSUITES DISCIPLINAIRES	8
1.2 LE MANQUEMENT PROFESSIONNEL ET/OU DEONTOLOGIQUE.....	10
1.2.1 UNE DISTINCTION FONDAMENTALE : LE MANQUEMENT N'EST PAS UNE INFRACTION PENALE	10
1.2.2 LA NOTION DE MANQUEMENT DEONTOLOGIQUE OU PROFESSIONNEL.....	12
1.2.2.1 Définition.....	12
1.2.2.2 Le manquement en service ou hors service	12
1.3 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	15
1.3.1 UNE DISTINCTION ESSENTIELLE : L'ENQUETE ADMINISTRATIVE N'EST PAS L'ENQUETE JUDICIAIRE.....	15
1.3.2 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE : UNE PHASE D'INVESTIGATION PRE-DISCIPLINAIRE	16
1.3.2.1 Principes généraux de l'enquête.....	16
1.3.2.2 Le rassemblement des éléments de preuve	16
1.3.2.3 L'absence d'exigence d'ouverture des droits de la défense	17
1.4 LES MESURES SUSCEPTIBLES D'INTERVENIR LORS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	19
1.4.1 LA SUSPENSION DE FONCTIONS.....	19
1.4.1.1 Les textes	19
1.4.1.2 Une mesure conservatoire	19
1.4.1.3 Ne préjugant ni de la responsabilité ni de l'irresponsabilité disciplinaire de l'agent.....	19
1.4.1.4 Limitée dans le temps.....	20
1.4.1.5 Dont la levée ne met pas l'agent hors de cause	20
1.4.1.6 Compatible avec une mesure judiciaire provisoire privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire ou détention provisoire) et indépendante de celle-ci	21
1.4.2 LA MUTATION DANS L'INTERET DU SERVICE D'UN FONCTIONNAIRE ACTIF DE POLICE.....	21
1.5 LA CLOTURE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	22
1.5.1 LES CONDITIONS SUSCEPTIBLES DE METTRE FIN A L'ENQUETE ADMINISTRATIVE.....	22
1.5.1.1 L'identification d'un manquement professionnel ou déontologique	22
1.5.1.2 L'engagement des poursuites	23
1.5.2 LES DECISIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE NOTIFIEES A L'AGENT.....	24
1.5.3 LES DROITS DONT BENEFICIE L'AGENT DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE	24
1.6 LETTRES DE MISE EN GARDE OU D'OBSERVATION : D'UNE PRATIQUE CONTESTABLE A UNE MESURE CONTESTEE (« TANT VA LA CRUCHE A L'EAU QU'A LA FIN ELLE SE CASSE ... »).....	26
1.6.1 LA PRATIQUE CONDUIT A LA CONFUSION	26
1.6.2 LA CONFUSION MENE A L'ERREUR	27
1.6.3 L'ERREUR ABOUTIT A UNE SANCTION DEGUISEE	27
2. LES MANQUEMENTS PROFESSIONNELS ET DEONTOLOGIQUES	29
2.1 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE	30
2.2 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROTECTION DU PAR L'AUTORITE HIERARCHIQUE A L'AGENT OU AU COLLABORATEUR.....	31
2.3 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITE	32
2.4 MANQUEMENT AU DEVOIR D'IMPARTIALITE	33
2.5 MANQUEMENT AU DEVOIR D'EXEMPLARITE.....	34
2.6 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE LOYAUTE	35
2.7 MANQUEMENT AU DEVOIR D'OBEISSANCE.....	36
2.8 MANQUEMENT AU DEVOIR DE RESERVE	37
2.9 MANQUEMENT AU DEVOIR DE DISCRETION OU DE SECRET PROFESSIONNEL	38

2.10 ATTEINTE PORTEE AU CREDIT OU AU RENOM DE LA POLICE NATIONALE : UN MANQUEMENT A L'HONNEUR	39
2.11 MANQUEMENT AU DEVOIR DE RESPECTER LA DIGNITE DE LA PERSONNE	41
2.12 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROTECTION DE LA PERSONNE INTERPELLEE, GARDEE A VUE OU RETENUE ADMINISTRATIVEMENT	42
2.13 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE PRENDRE EN COMPTE LE STATUT DE VICTIME/PLAIGNANT	43
2.14 MANQUEMENT AU DEVOIR D'INTERVENIR ET DE PORTER ASSISTANCE	44
2.15 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE COURTOISIE A L'EGARD DU PUBLIC	45
2.16 USAGE DISPROPORTIONNE DE LA FORCE OU DE LA CONTRAINTE	46
2.17 MANQUEMENT AUX REGLES D'UTILISATION DES FICHIERS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL ..	47
2.18 MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS PERMETTANT A LA HIERARCHIE DE RAPPELER UN AGENT OU DE VERIFIER QU'IL SE TROUVE DANS UNE POSITION REGULIERE	48
2.19 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE FORMATION	49
2.20 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE DISCERNEMENT.....	50
2.21 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE SE CONSACRER A SON ACTIVITE	51
2.22 NEGLIGENCE PROFESSIONNELLE	52
2.23 ÉTUDE D'UN CAS PARTICULIER : UNE ENQUETE IGPN DILIGENTEE A MARSEILLE EN 2013	53
2.24 ILLUSTRATIONS	54
<u>3. LES ACTES ET LES ACTEURS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE</u>	<u>76</u>
3.1 L'OUVERTURE D'UNE ENQUETE ADMINISTRATIVE : LA SAISINE	76
3.1.1 LES DIVERS CAS DE SAISINE	76
3.1.2 LES AUTRES INFORMATIONS POUVANT CONSTITUER UNE SAISINE.....	77
3.1.2.1 Les courriers anonymes	77
3.1.2.2 Les révélations par les autorités judiciaires	77
3.1.2.3 L'intervention du Défenseur des droits	77
3.2 LES SUJETS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	77
3.2.1 LES SUJETS ACTIFS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE (CEUX QUI PROCEDENT AUX ACTES D'ENQUETE)	77
3.2.1.1 L'autorité habilitée à déclencher une enquête administrative	77
3.2.1.2 Les enquêteurs en charge de la procédure administrative	78
3.2.2 DES SUJETS INFLUENTS : LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE (CELUI QUI PEUT ENRICHIR L'ENQUETE) ET LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES CHARGES DU CONTROLE EXTERNE.....	78
3.2.3 LES SUJETS « PASSIFS » DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE (CEUX SUR LESQUELS S'EXERCENT L'ENQUETE)	79
3.2.3.1 Les personnels affectés dans les services de la police nationale	80
3.2.3.2 Les personnels affectés dans les services communs aux directions générales de la police ou de la gendarmerie nationales	80
3.2.3.3 Les personnels affectés dans les établissements publics du ministère de l'intérieur dont les missions sont en lien avec la police nationale.....	80
3.2.3.4 Les policiers détachés dans les autres administrations	81
3.2.3.5 Les policiers mis à disposition.....	81
3.2.3.6 Les fonctionnaires de la police nationale retraités.....	81
3.3 LA SEPARATION ENTRE LES ENQUETES JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES	81
3.3.1 LA MISE EN ŒUVRE DE LA SEPARATION ENTRE LES DEUX TYPES D'ENQUETE.....	82
3.3.2 LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE SERVICES	83
3.4 LES ACTES DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	83
3.4.1 LE PROCES-VERBAL ADMINISTRATIF DE SAISINE.....	83
3.4.2 LE COMPTE RENDU.....	84
3.4.3 LES AUDITIONS	84
3.4.3.1 La convocation des agents de la police nationale.....	84
3.4.3.2 La durée de l'audition.....	85
3.4.3.3 Les auditions des agents susceptibles d'être mis en cause	85
3.4.3.4 Les auditions de témoins	86
3.4.3.5 Les confrontations	87

3.4.3.6 Le refus de répondre aux questions au motif de violation du secret de l'enquête	87
3.4.3.7 Points divers	87
3.4.4 LES RECHERCHES MATERIELLES	88
3.4.4.1 L'inspection du bureau et du vestiaire de l'agent.....	88
3.4.4.2 Les recherches dans l'ordinateur et le téléphone mis à disposition de l'agent	89
3.4.4.3 Les constatations.....	89
3.4.5 LES DEMANDES D'OBTENTION DE PIECES OU DOCUMENTS, LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS	89
3.4.6 LES ANNEXES ET PIECES JOINTES	90
3.5 LA CLOTURE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE ET SES SUITES	90
3.5.1 LA NOTIFICATION DES CONCLUSIONS DU SERVICE ENQUETEUR.....	91
3.5.2 LA PROPOSITION DE CLASSEMENT DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	92
3.5.3 LA PROPOSITION D'ENGAGEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES EN VUE D'INFLIGER UN BLAME OU UN AVERTISSEMENT	94
3.5.3.1 L'autorité disciplinaire du fonctionnaire est le directeur général de la police nationale, par délégation du ministre de l'intérieur	94
3.5.3.2 L'autorité de nomination de l'agent n'est pas le directeur général de la police nationale	94
3.5.4 LA PROPOSITION D'OUVERTURE D'UNE PROCEDURE DISCIPLINAIRE AVEC RENVOI DEVANT LE CONSEIL DE DISCIPLINE	99
3.5.5 L'ARCHIVAGE DU DOSSIER DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE	100
3.6 LE FORMALISME DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE ET DE SES ACTES	101
3.6.1 LE FORMALISME DE L'ENQUETE	101
3.6.2 LES ACTES	102
3.6.2.1 Modèle de saisine de l'enquête administrative.....	103
3.6.2.2 Modèle de demande de pièces judiciaires auprès du parquet	104
3.6.2.3 Modèle de convocation.....	105
3.6.2.4 Modèle d'audition administrative.....	106
3.6.2.5 Modèle du rapport de direction.....	108
3.6.2.6 Modèle de notification des conclusions de l'enquête administrative à l'agent	110

1. LA THEORIE GENERALE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

En vertu d'une jurisprudence administrative constante, les principes généraux des droits de la défense ne trouvent pas application lors de la phase d'enquête qui précède l'engagement éventuel des poursuites sur le plan disciplinaire. En effet, aux termes des dispositions conjuguées de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et de l'article 1^{er} du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État, **le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel ainsi que de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix, et il appartient à l'administration de l'en informer.**

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

Cependant, la réforme de la garde à vue, issue de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011, accordant à toute personne mise en cause dans une enquête pénale le droit d'être assistée par un avocat, ne pouvait pas manquer de provoquer une réflexion sur le point particulier du moment de l'ouverture de ces droits fondamentaux ou tout simplement de garanties dans ce domaine.

Par ailleurs, les méthodes d'enquête des inspections de la police nationale et des directions d'emploi, notamment au regard de la porosité entre l'enquête judiciaire et l'enquête administrative, ont été mises en cause dans plusieurs affaires. Il devenait indispensable de réaffirmer certains principes et de remettre en ordre les pratiques.

Le 25 mai 2012, le ministre de l'intérieur annonçait la création d'une mission présidée par un conseiller d'État, M. Mattias GUYOMAR, pour réfléchir sur l'**amélioration des mécanismes de la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes**. Cette mission devait répondre à un problème récurrent, celui de la particulière exposition des policiers et des gendarmes à des risques physiques mais également juridiques et de l'absence de prise en compte de cette spécificité. Une nouvelle affaire dite « de Noisy-le-Sec », où la question de l'expression de la protection fonctionnelle du policier devait à nouveau se poser, fut le dernier événement déclencheur de la mission. Les faits n'étaient au fond malheureusement pas extraordinaire.

Un malfaiteur bien connu de la police, qui faisait l'objet d'un mandat d'arrêt depuis juillet 2010 pour évasion, était repéré. Quatre policiers se mettaient alors à sa recherche : trois à pied, un quatrième en voiture. Ce dernier se retrouvait finalement seul face au fugitif et lui tirait dessus, le blessant mortellement. Après une garde à vue conduite par l'inspection générale des services, le policier était déféré au parquet puis mis en examen pour « *homicide volontaire* ». Il était placé sous contrôle judiciaire avec une interdiction professionnelle d'exercer. Les questions relatives à l'impossibilité de travailler, à celle d'être rémunéré, au temps nécessairement long d'une procédure judiciaire pendant laquelle le sort de l'agent présumé innocent ne peut être occulté, étaient à nouveau posées.

Dans son rapport remis au ministre le 13 juillet 2012, la mission abordait, entre autres choses, le problème de l'articulation de la protection des agents mis en cause dans le cadre des procédures disciplinaire et judiciaire diligentées à leur encontre.

En matière d'enquête administrative et de procédure disciplinaire, la mission proposa certaines réformes telles que la mise en place d'une phase d'instruction disciplinaire et l'instauration d'une règle de prescription en matière disciplinaire. **Elle recommanda de favoriser la séparation organique, au sein des inspections, entre les unités chargées de l'enquête administrative et celles pouvant être chargées de l'enquête judiciaire.**

S'agissant de la position de l'agent pendant le temps de l'instance judiciaire, elle proposa de recourir moins fréquemment aux suspensions de plus de quatre mois, de créer une obligation de reclassement provisoire de l'agent bénéficiaire de la protection fonctionnelle au titre d'une mise en cause devant le juge pénal et d'imposer une information, par l'autorité hiérarchique, du magistrat chargé de l'instruction sur la situation administrative de l'agent.

1.1 LES FONDEMENTS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

Dans l'exercice de leurs fonctions ou par leur statut, les fonctionnaires de la police nationale sont soumis à des obligations qui résultent du statut général de la fonction publique, de leur statut spécial, du code déontologie, ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'État.

1.1.1 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE SERT L'EXERCICE DU POUVOIR DISCIPLINAIRE ...

Si le pouvoir disciplinaire, en tant que tel, est celui d'infliger une sanction et appartient à l'autorité de nomination, il revient à l'autorité hiérarchique d'initier la poursuite et de réunir l'ensemble des éléments sur lesquels s'appuiera cette décision.

L'autorité hiérarchique engage la procédure en accomplissant, ou en faisant accomplir sous sa responsabilité, les diligences adaptées aux faits et circonstances. Elle prend ou fait prendre toute mesure conservatoire dans l'intérêt du service et du fonctionnaire concerné.

L'initiative des poursuites relève ainsi des attributions de la chaîne hiérarchique, au titre de sa responsabilité et de ses prérogatives en matières de direction et de commandement, conformément aux dispositions des articles 111-3 et 111-4 du RGEPN, qui lient cette autorité à la fonction, obligeant celui qui la détient à assumer personnellement la responsabilité des actes nécessaires à son exercice et à en contrôler la mise en œuvre.

1.1.2 ... ET CONDITIONNE L'OUVERTURE DES POURSUITES DISCIPLINAIRES

Qu'elle soit réduite à sa plus simple expression (rédaction d'un rapport) ou qu'elle procède de nombreux actes, l'enquête administrative conditionne l'ouverture des poursuites disciplinaires.

Celles-ci ne sauraient être ouvertes, ni *a fortiori* une sanction prononcée, sans la mise en évidence d'un manquement déontologique ou professionnel qu'il importe de matérialiser.

L'enquête administrative est donc une **phase d'investigation** préalable à l'ouverture de poursuites disciplinaires : elle pourra permettre de conclure à une proposition de classement sans suite, à une sanction directe ou à la saisine d'un conseil de discipline.

Il s'agit d'une phase exploratoire qui donne lieu à des investigations dont le but est de circonscire les faits au regard d'éventuels manquements susceptibles d'être reprochés à un ou à plusieurs agents, la preuve du manquement incombant à l'administration.

De fait, sur le plan pratique, c'est cette enquête qui permettra de vérifier la matérialité des griefs reprochés, le manquement ne pouvant résulter de simples rumeurs, ainsi que leur caractère fautif et l'absence de cause d'exonération de responsabilité du ou des intéressés (cas de force majeure, notamment, qui exonère en effet l'agent de son manquement : il doit s'agir d'un événement imprévisible, indépendant de sa volonté et irrésistible, ce qui n'est pas le cas d'une simple erreur).

A l'issue, il importe que l'administration soit, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, en capacité de décider de la suite qu'il convient de donner : engager ou non une poursuite disciplinaire en vue du prononcé d'une sanction.

À cet égard convient-il de préciser que l'état de santé d'un agent ne fait pas obstacle aux poursuites disciplinaires, pas plus que son placement en congé maladie (congé de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée) y compris pour des faits antérieurs à cette situation. Mais si l'intéressé est reconnu irresponsable de ses actes au sens de l'article 122-1 du code pénal, les poursuites disciplinaires doivent être abandonnées.

Selon la nature et la gravité des manquements allégués, les vérifications peuvent être réalisées par la hiérarchie directe du ou des agents mis en cause, confiées aux services de discipline et de déontologie des directions et des services d'emploi ou à un service d'inspection. Dans ces deux derniers cas, le commandement local est dessaisi.

D'une durée variable, l'enquête administrative pourra être succincte et très rapide si le manquement est évident et que les faits ne sont pas contestés (simple compte-rendu ou audition). Elle pourra également être plus longue et plus complexe, nécessiter de nombreuses auditions de témoins, résulter de constatations ou encore de l'analyse de pièces administratives (MCI/STIC/GEOPOL/TG/...)

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, **aucune disposition législative ou réglementaire, aucun principe général de droit n'impose cette étape et, en conséquence, aucune disposition ne vient en déterminer les règles de procédure.**

Ces règles n'apparaissent et ne s'imposent qu'à compter de la mise en œuvre de poursuites disciplinaires qui ne peuvent donc être engagées que :

- Si les faits, formellement établis, sont constitutifs d'un manquement professionnel ou déontologique.

Or, même si les faits sont par ailleurs susceptibles de recevoir une qualification pénale, il convient d'insister, dès à présent, sur le caractère parallèle et indépendant des procédures et sur la distinction des qualifications, qui ne dépendent pas l'une de l'autre. Aussi peut-il y avoir manquement alors qu'il n'y a pas infraction à la loi pénale : la dégradation involontaire d'un véhicule administratif peut constituer un manquement mais ne sera jamais une infraction, le code pénal exigeant que la dégradation soit volontaire.

De même, si une infraction pénale donne toujours lieu à la constatation d'un manquement, il n'est pas toujours possible de déduire ce dernier de la seule constatation de l'infraction. Celle-ci ne dispense donc pas d'identifier isolément le manquement susceptible de donner lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Le manquement déontologique pourra, le cas échéant, dépendre également des circonstances de sa commission, voire des mobiles de l'agent.

Réciproquement, il serait parfaitement impropre et erroné de prétendre qu'un manquement professionnel ou déontologique est en lui-même susceptible de donner lieu à une sanction pénale. Seuls les faits peuvent éventuellement être constitutifs à la fois d'un manquement et d'une infraction, mais la démonstration de l'un ne vaut pas preuve de la consommation de l'autre car les éléments constitutifs de chacun d'eux sont différents et donnent lieu à des sanctions de natures différentes.

- Si le manquement est imputable à un agent (ce qui exclut l'existence d'une cause d'exonération de la responsabilité).

La décision d'engager une enquête administrative relève d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique. Elle ne saurait être envisagée sans considération de l'événement, de l'existence éventuelle de précédents et de la manière habituelle de servir de l'intéressé ni, enfin, de la nécessaire égalité qui doit présider au traitement de tous les agents.

L'enquête administrative est donc une phase non normée, qui n'est pas obligatoire et qui se situe en amont de la procédure disciplinaire, seule créatrice de droits de la défense. Cependant, conscient de son caractère déterminant pour la procédure disciplinaire, en l'absence de droits, le directeur général de la police nationale a souhaité accorder certaines garanties aux agents lors de cette phase préalable. (Cf. *infra*)

1.2 LE MANQUEMENT PROFESSIONNEL ET/OU DEONTOLOGIQUE

L'enquête administrative cherche à établir l'existence d'un manquement professionnel et/ou déontologique.

1.2.1 UNE DISTINCTION FONDAMENTALE : LE MANQUEMENT N'EST PAS UNE INFRACTION PENALE

Comme indiqué précédemment, le manquement professionnel et déontologique ne vaut pas infraction pénale. En conséquence, il paraît important d'abandonner, dans les enquêtes administratives, une propension à conclure sur une qualification de nature pénale des faits pour privilégier une analyse en termes de manquements professionnels et/ou déontologiques.

Il pourra cependant se produire que la qualification d'un manquement ne dépende que de la seule décision judiciaire (par exemple, usage disproportionné de la force en terme de manquement et rejet de la légitime défense au profit d'une qualification pénale de violences volontaires).

Dans ce cas, la jurisprudence exige de l'administration qu'elle tienne compte, pour se prononcer sur la gravité des manquements relevés, de la décision du juge pénal quant à l'exactitude des faits, mais également de la situation personnelle de l'agent au moment du prononcé de la sanction. Ainsi :

- **Ref. Conseil d'État, 27 juillet 2009 n° 313588 ministère éducation nationale :** *« Considérant que, lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à une action pénale et à des poursuites disciplinaires, l'administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale ; que si elle décide néanmoins de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause, à la date à laquelle la sanction est prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal » ;*
- **Ref. Conseil d'État, 7 février 2001 n° 210574 :** *« Considérant que, si l'autorité administrative n'était pas tenue d'attendre, avant de prendre le décret attaqué, l'issue de la procédure pénale parallèlement engagée à l'encontre du capitaine X..., elle n'a pas commis d'irrégularité en décidant de ne se prononcer qu'après l'intervention de la décision des juridictions répressives, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier*

que, pour différer ainsi sa décision, l'administration se soit inspirée de considérations étrangères à l'intérêt du service ; qu'en l'absence de prescription en matière disciplinaire, le moyen tiré de la longueur du délai écoulé entre la date à laquelle les faits ont été commis et celle à laquelle le décret attaqué a été pris doit être écarté ».

Lorsque les faits ne sont pas univoques, l'administration se doit de statuer sur le plan disciplinaire, sans attendre la solution du procès pénal, en vertu des éléments dont elle dispose au moment où elle se prononce. Il s'agit d'une jurisprudence constante du Conseil d'État.

De même, l'incertitude qui peut en résulter sur la procédure disciplinaire est également prise en compte, et depuis longtemps, par les juridictions administratives qui voient dans la solution du procès pénal un éventuel fait nouveau porté à la connaissance de l'administration que celle-ci peut reprendre, sans se voir opposer la règle « *non bis in idem* ». Ainsi :

- **Ref. Cour administrative d'appel de Versailles, 21 mars 2013, n° 11VE04054 du 21 mars 2013 :** « *Considérant que si M. A... soutient qu'il a été sanctionné deux fois à raison des mêmes faits en méconnaissance de la règle non bis in idem, il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal de la séance du conseil de discipline du X..., que ce dernier s'est alors prononcé eu égard à la passivité fautive dont s'était rendu coupable le requérant en ne rendant pas compte à sa hiérarchie des agissements de ses collègues qui s'étaient livrés à de mauvais traitements sur des personnes sans domicile fixe et avaient introduit dans un véhicule de service une personne se livrant à la prostitution ; que le conseil de discipline avait explicitement réservé, dans les motifs de son avis, les faits d'une particulière gravité - de complicité de viol commis en réunion par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions - non encore établis au jour dudit arrêté, objet de la procédure judiciaire alors en cours à l'encontre de M. A... ; que seuls ces faits nouveaux fondent l'arrêté attaqué du X... ; qu'ainsi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ne peut être regardé comme ayant pris, à raison des mêmes faits, une seconde sanction à l'encontre du requérant ; qu'il s'ensuit que M. A... n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté du X... serait intervenu en méconnaissance de la règle non bis in idem ».*

Par ailleurs, le fait ou le comportement susceptible d'être qualifié de manquement professionnel et/ou déontologique ne doit pas relever d'un fait justificatif au sens de la loi pénale (légitime défense, état de nécessité, ordre de la loi, commandement de l'autorité légitime). Notons qu'en ce qui concerne l'ordre manifestement illégal, l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 ajoute une condition autorisant la désobéissance, en ce que l'ordre manifestement illégal doit être de nature à compromettre gravement un intérêt public.

De même, il y a lieu de vérifier que ce même fait ou comportement ne relève pas d'une situation d'insuffisance professionnelle qui répond à l'incapacité de l'intéressé à exécuter les missions pour lesquelles il a été recruté et peut aboutir, non au prononcé d'une sanction, mais à son licenciement.

Peuvent également être cités les articles 6 *ter* et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983, lesquels prescrivent qu'« aucune mesure concernant (...) la discipline (...) ne peut être prise à l'égard de l'agent qui a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral, qui a exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ou encore qui a témoigné ou relaté de tels agissements. » En revanche, tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder à ces agissements est susceptible de se voir infliger une sanction disciplinaire.

1.2.2 LA NOTION DE MANQUEMENT DEONTOLOGIQUE OU PROFESSIONNEL

1.2.2.1 DEFINITION

Aucun texte législatif ni réglementaire ne donne une définition légale du manquement professionnel ou déontologique, alors que les sanctions sont strictement fixées par le statut général des fonctionnaires (article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984). Pour autant, la définition d'un manquement peut être tentée : **il s'agit de la violation d'un devoir, d'une obligation professionnelle, d'une instruction par omission ou commission, dans l'exercice ou hors l'exercice des fonctions, et appréciée au regard de la qualité de policier.**

Par principe, les agents au service de l'État doivent, et ce quel que soit leur corps d'appartenance, respecter des obligations d'ordre général et spécial, en lien avec les sujétions de leurs fonctions. Ils sont également soumis, en tant qu'agents de l'État, à des interdits multiples, dont la transgression est, le cas échéant, sanctionnée sur le plan pénal.

Dès lors, la détermination du manquement résulte d'une déduction réalisée à partir d'une typologie aux origines diverses et qui figure dans plusieurs textes épars :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite loi « Le Pors » ;
- le décret n°13-1112 du 4 décembre 2013, relatif à la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure ;
- le décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale ;
- le règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN, arrêté du 6 juin 2006 modifié).

Tout manquement à l'une de ces prescriptions est susceptible de fonder l'engagement de poursuites disciplinaires (à noter que plusieurs faits de natures différentes peuvent être pris en compte dans le cadre d'une même sanction). En l'absence de définition légale du manquement, c'est l'autorité disciplinaire qui apprécie, au cas par cas, sous le contrôle du juge administratif, si l'acte, l'omission ou le comportement d'un agent est fautif et, sur cette base, s'il y a lieu d'engager des poursuites disciplinaires.

De nombreux travaux visant à la création de nomenclatures sont en cours (travail sur les tables de références de l'application DIALOGUE, volet discipline notamment). Une nomenclature figure en deuxième partie du présent.

Mais le recensement des comportements sanctionnés dans le corps d'encadrement et d'application opéré pour les années 2007 à 2009, par le bureau des affaires disciplinaires de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), montre la très grande hétérogénéité des faits.

En réalité, cette hétérogénéité n'est qu'apparente et résulte également d'une confusion entre la diversité des comportements à l'origine des manquements et les manquements eux-mêmes.

1.2.2.2 LE MANQUEMENT EN SERVICE OU HORS SERVICE

Le manquement, atteinte directe ou indirecte portée à l'institution peut donc intervenir en service ou hors service. Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983, « *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

La faute personnelle consiste essentiellement en des manquements ou infractions commis dans le cadre de la vie privée de l'agent. Une stricte séparation entre les vies professionnelle et privée, associée à une application littérale de l'article 29 du statut général, aurait ainsi pu rendre impossible l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent éventuellement susceptible de faire l'objet d'une sanction pénale.

Or, selon un principe général dégagé par la jurisprudence, l'engagement de poursuites disciplinaires vise avant toute chose à protéger l'intérêt du service, la protection de la société étant quant à elle assurée par l'action publique (poursuites devant les juridictions pénales).

Cette règle constante découle d'une décision du Conseil d'État (**CE 24 juin 1988 n° 81244**). En l'espèce, à la suite d'une altercation, un agent des PTT avait blessé par balle un de ses voisins. La haute juridiction a alors relevé qu'« aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à l'administration de se fonder sur les faits ayant motivé une condamnation pénale pour déclencher une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent, dans l'intérêt du service ».

La jurisprudence a comblé le vide législatif en permettant à l'administration de sanctionner un fonctionnaire auteur de faits survenus dans le cadre de la vie privée.

La notion de « faute personnelle détachable du service » a, quant à elle, été dégagée par le tribunal des conflits au XIX^{ème} siècle (**TC 30 juillet 1873, Pelletier**). Il ressortait à l'époque de cette décision que la faute personnelle engageait la seule responsabilité de l'agent devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que la faute de service relevait de la responsabilité de l'administration devant la juridiction administrative.

Deux catégories de fautes sont ainsi dégagées par les tribunaux :

1.2.2.2.1 LES FAITS REPROCHES, BIEN QUE COMMIS DANS LA VIE PRIVEE, NE SONT PAS TOTALEMENT ET MATERIELLEMENT DETACHABLES DE LA FONCTION QU'OCCUPE L'AGENT AU SEIN DE SON ADMINISTRATION

La faute peut ne pas être dépourvue de tout lien avec le service de l'agent.

Ainsi, le policier qui fait état de sa qualité pour obtenir un avantage dans sa vie personnelle (**Cass. Crim. 28 novembre 1972 n° 7292315** : afin de retenir un individu dans les liens du chantage, un policier lui déclare sa qualité de policier et le menace d'emprisonnement et d'expulsion).

Sera également passible de poursuites disciplinaires, l'agent qui utilise des moyens mis à sa disposition par son service. Pour exemple, l'agent qui utilise l'arme personnelle dont il est doté (**CE 26 octobre 1973 n° 81977** : « le sieur X. gardien de la paix à la préfecture de police, en manipulant son pistolet de service a tué accidentellement son collègue Y, alors qu'ils se trouvent dans la chambre qu'ils partageaient, que le sieur X n'était pas en service au moment de l'accident mais qu'en vertu des règles d'organisation du corps auquel il appartenait il devait conserver son pistolet à domicile, que dans ces conditions, compte tenu des dangers qui résultent pour les tiers de l'obligation faite aux gardiens de la paix de Paris de conserver une arme à feu en dehors du service, l'accident ne peut être regardé comme dépourvu de tout lien avec le service [...] »)

1.2.2.2.2 LES FAITS REPROCHES, BIEN QUE COMMIS DANS LA VIE PRIVEE, PORTENT ATTEINTE A LA REPUTATION DE L'ADMINISTRATION

Certains faits commis dans la vie privée sont considérés comme des manquements professionnels et/ou déontologiques lorsque :

- ils portent atteinte au crédit ou à la réputation de l'administration ;
- ils apparaissent incompatibles avec les fonctions, l'honneur professionnel ou la qualité de fonctionnaire ou de policier.

Le juge administratif a ainsi considéré que le comportement d'un fonctionnaire, en dehors du service, peut constituer une faute de nature à justifier une sanction, dans les cas suivants :

- s'il a pour effet de perturber le bon déroulement du service ou de jeter le discrédit sur l'administration (CE 15 juin 2005 n° 261691 : cas d'un lieutenant de gendarmerie sanctionné pour avoir entretenu une relation avec l'épouse d'un autre officier) ;
- l'intempérance (CE 22 décembre 1965 n° 65397) : ces faits sont de nature à justifier légalement une sanction disciplinaire alors même qu'ils se seraient produits en dehors des locaux où l'intéressé exerçait ses fonctions et qu'ils n'auraient eu aucune influence sur l'accomplissement des fonctions de l'agent ;
- le proxénétisme (CE 9 décembre 1970 Sieur Beauville) : les faits de proxénétisme retenus à l'encontre d'un fonctionnaire sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction publique et de nature à justifier une sanction disciplinaire, bien qu'étrangers au service ;
- les fréquentations inappropriées (CE 13 juin 1990 n° 112997) : le fait pour un policier d'héberger chez lui un jeune adolescent en fugue, au lieu de le conduire auprès d'un service de police compétent, et ayant pour habitude d'entretenir des relations privées avec des individus défavorablement connus de la justice est susceptible de sanctions disciplinaires ;
- la conduite en état d'ivresse (CE 5 décembre 1980 n° 13800) : un policier en état d'ivresse, circulant à bord de sa voiture personnelle, ayant heurté après avoir perdu le contrôle de son véhicule un cyclomoteur dont le conducteur a été blessé, peut être légalement sanctionné bien qu'il ne soit pas en service lors de l'accident ;
- Il existe également une jurisprudence abondante en matière de vols, détournements de fonds, émission de chèques sans provision, escroqueries, etc. Ces exemples montrent que la qualité de policier suffit à rattacher un comportement de la vie privée à l'exigence professionnelle et à en faire un manquement à un devoir ou à une obligation.

Enfin, et de manière beaucoup plus générale, **le seul fait d'encourir une condamnation pénale définitive est en soi un fait de nature à justifier une sanction (CE 10 janvier 1969 n° 70004 : [...] le fonctionnaire ne justifiait plus des conditions morales requises pour exercer ses fonctions).**

Le cas particulier de la condamnation pénale, qui jette un doute sérieux sur l'aptitude morale à exercer une fonction publique, est particulièrement significatif s'agissant des fonctionnaires de police. En effet, conformément aux dispositions du code de déontologie, le policier doit être intègre et se comporter de manière exemplaire. L'annexe I de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité rappelle également que l'action des fonctionnaires de la police nationale s'inscrit dans le respect des personnes, des institutions, des lois et règlements, et du code de déontologie fixé par décret en Conseil d'État.

L'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un policier pour des faits commis dans le cadre de sa vie privée ne doit alors pas être fondée sur la qualification pénale retenue par les juridictions, mais en référence à un manquement déontologique ou professionnel (l'atteinte à l'image ou à la dignité de l'administration, le non-respect du devoir d'exemplarité, etc.)

Il n'en demeure pas moins que certains agissements répréhensibles d'un fonctionnaire peuvent ne pas parvenir à la connaissance de son administration d'origine (cas du fonctionnaire directement cité devant un tribunal par une victime, procédure judiciaire diligentée par la gendarmerie

sans information de la DGPN, litige financier porté devant une juridiction civile, problème d'endettement rejaillissant sur la vie personnelle de l'agent, etc.) Dans ce cas, si l'administration finit par être avisée, l'agent éventuellement fautif, le sera non seulement au titre de sa condamnation, mais également au titre d'un défaut de compte-rendu.

1.3 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

1.3.1 UNE DISTINCTION ESSENTIELLE : L'ENQUETE ADMINISTRATIVE N'EST PAS L'ENQUETE JUDICIAIRE

Si, en pratique, les modalités de conduite de l'enquête administrative (dont il convient de rappeler qu'elle est le préalable à la procédure disciplinaire) peuvent s'apparenter à celles de l'enquête judiciaire, leur cadre juridique et leurs finalités respectifs sont totalement distincts.

L'enquête judiciaire est précisément normée : elle s'inscrit, parfois à peine de nullité, dans le respect d'un formalisme strictement fixé par les dispositions *ad hoc* du code de procédure pénale et est soumise à des règles de prescription précises.

Les droits dont dispose la personne mise en cause dans le cadre de l'enquête pénale sont une contrepartie aux pouvoirs de contrainte dont disposent les enquêteurs (interpellation, menottage, garde à vue) ainsi qu'aux moyens d'investigations plus intrusifs étendus aux locaux et aux biens (écoutes, perquisitions, placements d'objets sous scellés, ...)

A contrario, ces pouvoirs coercitifs sont inconnus de l'enquête administrative, certes dépourvue de tout formalisme, mais qui exclut aussi toute contrainte, hors le nécessaire respect de l'obligation de compte-rendu qui s'impose à tout agent (*cf.* développements *infra*). L'enquête administrative ne connaît pas (encore) la prescription des faits.

Certaines pratiques montrant que l'administration ou les autorités judiciaires méconnaissent parfois cette stricte séparation, il est important de rappeler l'indépendance des procédures judiciaire et disciplinaire, tant de leurs finalités que dans les prérogatives d'enquête qui y sont attachées.

C'est d'ailleurs ce qu'a recommandé la mission conduite par le conseiller d'État Mattias GUYOMAR relative au renforcement de la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes. C'est pourquoi, dans la onzième proposition de son rapport remis au ministre de l'intérieur, elle demande de favoriser au sein des inspections la séparation organique entre les services chargés de l'enquête administrative et ceux pouvant être chargés de l'enquête judiciaire.

La DGPN a pris en compte cette recommandation par note PN/CAB/N° 2012-6371-D du 22 octobre 2012, préconisant que :

« 1° *Le fonctionnaire de l'inspection générale ou de la direction d'emploi ayant directement participé à l'enquête pénale mettant en cause un agent, ne puisse diligenter l'enquête administrative conduite à l'occasion des mêmes faits générateurs (...)*

2° *Le fonctionnaire de l'inspection générale ou de la direction d'emploi ayant procédé à l'audition administrative d'un agent mis en cause, ne puisse procéder aux actes judiciaires de l'enquête relevant des mêmes faits générateurs ».*

Aussi convient-il de placer les fonctionnaires qui procèdent à l'audition ou aux auditions administratives en réserve de l'enquête judiciaire.

1.3.2 L'ENQUETE ADMINISTRATIVE : UNE PHASE D'INVESTIGATION PRE-DISCIPLINAIRE

1.3.2.1 PRINCIPES GENERAUX DE L'ENQUETE

L'enquête administrative constitue le préalable non obligatoire à l'engagement de la procédure disciplinaire : selon la jurisprudence administrative, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'oblige l'administration à y procéder (**CE 15 mars 2004, n° 255392 Pinon c/ministre de l'intérieur**).

L'enquête administrative ne résulte d'aucune prescription textuelle spécifique et n'est enserrée dans aucun formalisme préétabli. En conséquence, ses modalités sont laissées à l'appréciation de l'autorité hiérarchique, laquelle procède ou fait procéder « *aux diligences adaptées aux faits et aux circonstances* ».

Mais cette liberté apparente ne doit pas attenter à l'exigence d'impartialité dans la conduite de l'enquête, toutes les recherches devant être effectuées à charge et à décharge du ou des agents concernés.

Cette phase préalable d'investigation est conduite lorsqu'il existe une présomption de manquement commis par un agent, selon les cas, par l'autorité hiérarchique (le chef de service ou le responsable qu'il aura désigné), par un service d'inspection ou par un service de discipline et de déontologie des directions et des services d'emploi.

Avant toute décision d'ouverture éventuelle d'une action disciplinaire, les diligences visent à vérifier la matérialité des faits ainsi que l'absence d'une cause d'exonération de la responsabilité de l'agent.

1.3.2.2 LE RASSEMBLEMENT DES ELEMENTS DE PREUVE

1.3.2.2.1 L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'enquête administrative constitue une des modalités du contrôle hiérarchique lorsqu'une faille ou un manquement est suspecté. Elle répond en partie au devoir de l'administration de s'enquérir de la bonne exécution des missions et repose essentiellement sur l'obligation de rendre compte qui pèse sur l'agent.

Cette obligation, réaffirmée par le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, s'étend à tout fait ou incident, à caractère personnel ou se rapportant à l'exécution du service, et aux circonstances dans lesquelles il s'est produit, ayant entraîné ou étant susceptibles d'entraîner une présentation devant une autorité de police ou juridictionnelle. La circulaire ministérielle du 28 juillet 2006 sur l'exercice de l'autorité hiérarchique précise : « *les subordonnés ont le devoir d'obéir aux ordres légitimes, dans les conditions fixées par les textes précités. Ils doivent rendre fidèlement et rapidement compte de leur action.* »

En l'absence de tout formalisme imposé, les déclarations de l'agent peuvent revêtir différentes formes, selon l'appréciation de l'autorité hiérarchique, la rédaction d'un compte-rendu par rapport pouvant constituer une alternative à l'audition administrative (dès lors que les faits sont simples et le manquement de faible gravité).

S'il y a lieu, en particulier si le rapport initial s'avère incomplet, l'agent pourra cependant être entendu par la suite, le caractère administratif du procès-verbal devant apparaître clairement.

Le refus de se soumettre à une demande de contrôle, qu'elle émane de l'autorité hiérarchique ou des inspections, peut ainsi être constitutif d'un double manquement (au respect du principe d'obéissance hiérarchique et à l'obligation de compte-rendu). À ce titre, il doit utilement être rappelé qu'il est de jurisprudence constante que le droit au silence, traduction du droit de ne pas s'accuser dérogé par la jurisprudence de la **Cour européenne des droits de l'Homme (Funke CEDH 25/02/1993)** et dont l'objet est d'abord de prévenir la torture, ne reçoit pas application en matière disciplinaire.

1.3.2.2.2 LES INFORMATIONS PROVENANT DE LA PROCEDURE JUDICIAIRE

Le respect du secret de l'enquête ou de l'instruction s'impose aux enquêteurs : le versement d'éléments ou d'informations à caractère judiciaire dans une enquête administrative dépend de la seule autorité judiciaire et, plus précisément, du procureur de la République, à qui seul il appartient de décider, dans le respect de la loi, d'utiliser ou non son droit de communication, y compris dans le cadre d'une information judiciaire.

Cette faculté qu'il tient de l'article 11, alinéa 3 du code de procédure pénale, autorise le procureur de la République à communiquer des informations, notamment pour faire cesser un trouble à l'ordre public.

Le service de police qui mène une enquête judiciaire ne peut donc, de sa propre initiative, décider de communiquer à l'administration ou à l'un de ses services chargé d'enquête administrative les documents ou les informations recueillies à l'occasion de cette procédure.

De la même façon, il n'appartient pas à un magistrat de l'ordre judiciaire de proscrire l'audition administrative d'un agent public par sa hiérarchie ou par un service d'inspection, qui serait diligentée au titre de l'obligation de compte-rendu. Si le magistrat instructeur, ou la juridiction, souhaitait s'opposer matériellement à cette opération, il lui appartiendrait de prendre une mesure de contrôle judiciaire (art. 138 du CPP) qui interdirait tout contact pour l'agent avec tous les membres de son administration. Il reviendrait alors à l'agent interrogé par son administration de déclarer que la mesure de contrôle judiciaire dont il fait l'objet s'oppose à ce contact, ce qui en pratique paraît assez peu envisageable.

L'étanchéité entre les deux types d'enquête fonde le principe. Seule l'autorité judiciaire peut y déroger. Concrètement, la communication pourra être facilitée, notamment par la préparation d'un support (note parquet par exemple) qui sera proposé au procureur de la République par l'enquêteur administratif.

1.3.2.3 L'ABSENCE D'EXIGENCE D'OUVERTURE DES DROITS DE LA DEFENSE

En tant que phase exploratoire préalable à l'ouverture éventuelle de poursuites, selon une jurisprudence administrative constante, interne et européenne, l'enquête administrative n'est pas soumise au respect des principes généraux des droits de la défense. En conséquence, la présence d'un tiers lors de l'audition ou tout autre élément relevant du contradictoire ne peuvent, à ce jour, être imposés par l'agent.

Mais, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la mission GUYOMAR, le directeur général de la police nationale a signé une instruction en date du 22 octobre 2012, relative aux modalités de conduite de l'enquête administrative, reconnaissant le droit pour l'agent entendu d'être accompagné de la personne ou de l'assistant de son choix lors de l'audition administrative.

Des précisions doivent être apportées :

- l'autorité qui diligente l'enquête reste libre de choisir la voie de l'audition administrative ou de solliciter un rapport de compte-rendu ;
- le texte vise le droit pour l'agent d'être assisté par la personne de son choix, sauf à ce que cette dernière soit un représentant syndical de son service, lorsque l'enquête administrative est diligentée par son autorité hiérarchique directe ;
- l'autorité hiérarchique peut écarter l'assistant proposé par l'agent pour un motif légitime (agent concerné par la procédure ou choix susceptible de porter atteinte à une règle professionnelle ou déontologique) ;
- matériellement, la convocation précisera cette possibilité d'assistance, ainsi que le fait générateur motivant l'audition ;
- les droits « d'assister » et celui « d'être assisté » sont constitués par la présence de l'assistant lors de l'audition administrative. Le texte ne prévoit pas d'intervention directe de sa part, pas plus que la communication d'un dossier d'enquête administrative ;
- le droit « d'expression » de l'assistant est constitué par la possibilité de rédiger des observations écrites à l'issue de l'audition et de les remettre en temps réel pour qu'elles soient annexées au procès-verbal d'audition ;
- l'assistant signe le procès-verbal d'audition administrative attestant de sa présence et la mention « Je remets des observations écrites » ou « Je ne désire pas formuler d'observations écrites ».

Tout doit être mis en œuvre pour satisfaire cette nouvelle faculté. Sa généralisation est donc une contrainte administrative choisie.

S'agissant de son champ d'application, aux termes de l'instruction précitée du 22 octobre 2012, « (...) le respect de certaines garanties accordées, associé à celui d'égalité de traitement de chaque agent, commande de permettre à tout fonctionnaire stagiaire ou titulaire, agent public contractuel ou collaborateur occasionnel du service public, de bénéficier - s'il le souhaite - de l'assistance de la personne ou du conseil de son choix lorsqu'il est entendu dans le cadre d'une enquête administrative. Cette faculté, déjà mise en œuvre dans de nombreux services, doit pouvoir s'exercer très largement, sans formalité particulière, quels que soient les motifs de l'audition administrative et la gravité des faits concernés, le service ou l'autorité en charge de l'enquête (chef de service, service de discipline et de déontologie des directions d'emploi, services d'inspection). »

Cette nouvelle faculté s'applique donc, au stade de l'enquête administrative, à l'ensemble des personnels placés sous l'autorité du directeur général de la police nationale, incluant les agents mis à disposition ou affectés par voie de détachement (inspecteurs des impôts des GIR ou de la BNEE ...)

En outre, du fait de la réforme de l'inspection générale de la police nationale et de l'extension de ses compétences, cette faculté trouve également à s'appliquer à tous les agents placés sous l'autorité du préfet de police comme, par exemple, certains employés de la ville de Paris.

Cependant, le pouvoir disciplinaire appartenant à l'autorité de nomination, le service enquêteur devra lui transmettre ses conclusions : par exemple le ministre des finances pour les inspecteurs des impôts appartenant aux GIR ou à la BNEE.

1.4 LES MESURES SUSCEPTIBLES D'INTERVENIR LORS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

1.4.1 LA SUSPENSION DE FONCTIONS

1.4.1.1 LES TEXTES

- Article 30 modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors) ;
- article 8 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics ;
- article 43 modifié du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- article 8 du décret n° 91-102 du 25 janvier 1991 relatif au régime disciplinaire des ouvriers d'État du ministère de l'intérieur.

1.4.1.2 UNE MESURE CONSERVATOIRE ...

Bien que reposant nécessairement sur la suspicion d'un manquement grave, la mesure de suspension n'est pas une sanction disciplinaire. Elle s'inscrit dans le processus de l'enquête administrative, non normée, qui précède une éventuelle procédure disciplinaire.

Il s'agit d'une mesure conservatoire, par définition temporaire, qui échappe aux principes généraux définis en matière de défense et ne préjuge pas des décisions ultérieures sur le plan pénal et/ou disciplinaire. Elle est prononcée par le détenteur du pouvoir disciplinaire et, donc, du pouvoir de nomination. Les faits concernés doivent présenter une certaine gravité, mais le juge administratif admet que la suspension puisse intervenir sur la base d'une présomption sérieuse de manquement présentant un certain caractère de gravité.

Le conseil de discipline n'est pas compétent pour se prononcer sur une mesure de suspension mais l'annulation de la mesure peut être prononcée si le manquement commis n'était pas suffisamment grave pour la justifier. S'agissant d'un acte administratif faisant grief, elle peut être attaquée au contentieux dans le délai de deux mois suivant sa notification.

Une telle mesure, prononcée après une sanction disciplinaire et à raison des mêmes faits, serait illégale.

1.4.1.3 NE PREJUGEANT NI DE LA RESPONSABILITE NI DE L'IRRESPONSABILITE DISCIPLINAIRE DE L'AGENT

La mesure de suspension ne préjuge pas des décisions susceptibles d'être prises ultérieurement sur les plans pénal et/ou administratif. Ainsi, si aucun manquement n'est établi à l'issue de l'enquête administrative, un classement sans suite doit être décidé par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire.

1.4.1.4 LIMITEE DANS LE TEMPS

La suspension est limitée par la loi à une durée de quatre mois, sauf poursuites pénales directement exercées contre l'agent. Cette limite s'explique par le fait que, s'agissant d'une mesure susceptible de faire grief à l'agent, le législateur a estimé que le délai de quatre mois devait permettre à l'autorité disciplinaire, en l'absence d'engagement de l'action publique, de faire suffisamment la lumière sur les faits afin d'établir, ou non, l'existence du ou des manquements.

La prolongation de la mesure de suspension au-delà du terme de quatre mois se veut une disposition exceptionnelle, subordonnée à l'existence de poursuites pénales diligentées contre l'agent.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, l'action publique doit être effectivement mise en mouvement contre l'intéressé, ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'une information judiciaire ouverte contre X.

Mais, même lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales, la prolongation de la suspension n'est qu'une faculté pour l'administration, qui conserve la possibilité d'y mettre un terme à tout moment, ce qu'elle doit s'efforcer d'envisager pour de multiples raisons qui tiennent tant aux faits concernés qu'à l'intérêt de l'agent et à celui de son service d'emploi :

- d'abord parce que des manquements déontologiques et/ou professionnels constitutifs de fautes graves peuvent être relevés à l'encontre de l'agent et sanctionnés disciplinairement indépendamment des poursuites pénales engagées. Dans le respect du principe « *non bis in idem* », l'éventuelle condamnation judiciaire ultérieure de l'intéressé peut être considérée comme un fait nouveau susceptible de faire l'objet d'un nouvel examen sur le plan disciplinaire ;
- ensuite parce qu'une durée exorbitante de cette mesure conservatoire compromet le retour de l'agent à l'activité professionnelle et a une incidence certaine sur sa situation personnelle, notamment pécuniaire.

Quelle que soit l'issue des procédures conduites sur les plans judiciaire et administratif, l'agent suspendu durant plusieurs mois, voire plusieurs années, éprouvera les plus grandes difficultés à reprendre son service. Comment concevoir, en effet, qu'un policier coupé de son service, de son institution, de sa pratique professionnelle, puisse réellement reprendre son emploi du jour au lendemain ? Par ailleurs, confronté dès le début de la suspension à une diminution de son salaire d'au moins 30 % susceptible de s'aggraver avec le temps, l'agent est placé dans une situation matérielle dégradée. Ces difficultés psychologiques, matérielles et financières, alors que sa responsabilité n'est pas formellement établie et ne le sera peut-être finalement pas, peuvent être préjudiciables. Enfin, l'administration est astreinte au versement d'émoluments en l'absence de service fait.

Ce constat a été partagé par la mission GUYOMAR, qui recommande dans ses conclusions, d'une part, un recours mesuré à la mesure de suspension et, d'autre part, d'éviter sa prolongation au-delà du délai de quatre mois.

1.4.1.5 DONT LA LEVEE NE MET PAS L'AGENT HORS DE CAUSE

Lorsqu'il est mis fin à la suspension aucune conclusion relative au devenir de l'enquête administrative ne peut en être tirée. L'agent pourra être ultérieurement sanctionné.

Dans l'attente de l'achèvement de l'enquête administrative et des éventuelles poursuites disciplinaires, l'administration peut décider, selon les circonstances de l'espèce, de procéder à un aménagement du poste occupé, voire d'affecter provisoirement l'agent à un autre poste. Le cas échéant, il peut en effet s'avérer utile de couper le policier de son environnement professionnel, du contexte de l'affaire le mettant en cause et/ou de ses pratiques professionnelles sans pour autant mettre

fin à son activité (tâches administratives, désarmement, retrait de la voie publique, absence de contact avec l'utilisateur, ...)

1.4.1.6 COMPATIBLE AVEC UNE MESURE JUDICIAIRE PROVISOIRE PRIVATIVE OU RESTRICTIVE DE LIBERTE (CONTROLE JUDICIAIRE OU DETENTION PROVISOIRE) ET INDEPENDANTE DE CELLE-CI

Une mesure de suspension peut être décidée alors que l'agent fait l'objet d'une mesure de détention provisoire ou d'un contrôle judiciaire avec une interdiction professionnelle. Cette mesure peut prendre effet immédiatement (auquel cas l'agent va conserver une partie de son traitement) ou être à effet différé jusqu'à la fin de la mesure judiciaire (auquel cas l'agent ne percevra aucun traitement en raison de l'application de la règle du service non fait).

1.4.2 LA MUTATION DANS L'INTERET DU SERVICE D'UN FONCTIONNAIRE ACTIF DE POLICE

Il ne s'agit pas, bien sûr, d'une mesure provisoire, mais cette possibilité doit être rappelée ici.

Elle est expressément prévue, pour les policiers, par l'article 25 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs de la police nationale : *« Toutefois lorsque l'intérêt du service l'exige, le fonctionnaire actif des services de la police nationale peut être exceptionnellement déplacé ou changé d'emploi. Dans ce cas les dispositions mentionnées au premier alinéa du présent article ne sont pas applicables aux fonctionnaires actifs de la police nationale. Le fonctionnaire est préalablement informé de l'intention de l'administration de prononcer sa mutation pour être à même de demander communication de son dossier. La mutation doit être opérée sur un poste de niveau comparable. »*

Afin d'éviter tout contentieux ultérieur, une telle décision ne doit pas constituer une forme détournée de sanction disciplinaire et ne peut donc être envisagée qu'en considération de l'intérêt du service, au regard du comportement de l'agent et de ses incidences professionnelles, et selon la procédure réglementairement prévue (à titre d'exemples, perte de confiance de la part de la hiérarchie, des autorités administratives et judiciaires, difficultés de relation, retentissement des faits sur le plan local). Cette mesure doit donc pouvoir être fondée sur des critères objectifs qui ne spéculeront pas sur la responsabilité de l'agent et ce, même si la mesure peut lui apparaître défavorable en ce qu'il ne l'a évidemment pas souhaitée.

Conformément à une jurisprudence constante, toute référence aux faits poursuivis sur le plan disciplinaire doit être écartée. Le mouvement doit découler de l'impossibilité de maintenir l'agent dans les fonctions exercées.

Par ailleurs, il convient de rappeler le caractère tout aussi exceptionnel des déplacements opérés, à l'initiative du responsable hiérarchique, en interne au sein du service d'affectation, au titre des mesures d'ordre intérieur. Ceux-ci ne peuvent constituer, dans l'urgence et au cas par cas, qu'une réponse à des impératifs liés à l'intérêt du service et à celui des agents, en particulier pour la protection de la santé et de la sécurité des personnels placés sous la responsabilité de l'autorité hiérarchique. L'intéressé sera tenu informé par écrit de la décision et des motifs qui l'ont justifiée. Il émargera le document dont la copie sera adressée, sous couvert de la voie hiérarchique, aux services de gestion compétents au sein des directions et des services d'emploi, tenus immédiatement informés de la mesure, de même que, s'il y a lieu, les médecins référents (médecin de prévention, médecin statutaire et de contrôle).

En cas de recours, le contrôle du juge administratif s'exerce sur les motifs de la mesure, qui ne doivent pas apparaître comme une sanction déguisée, ni entraîner une modification trop substantielle des conditions d'exercice des missions, ni révéler une quelconque intention de nuire aux intérêts de l'agent. Tel serait notamment le cas d'un déplacement interne portant atteinte à la situation personnelle et professionnelle du fait d'une altération des conditions statutaires d'emploi (perte de responsabilités, perte de la position hiérarchique, perte d'avantages pécuniaires ou de garanties de carrière par exemple).

1.5 LA CLOTURE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

1.5.1 LES CONDITIONS SUSCEPTIBLES DE METTRE FIN A L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

L'enquête administrative se termine dès qu'il n'apparaît plus nécessaire d'effectuer des actes ou des recherches, le service enquêteur estimant être en possession de tous les éléments propres à éclairer la décision de l'administration.

A l'issue de cette phase d'investigation, l'administration doit alors pouvoir répondre au questionnement suivant :

- L'enquête a-t-elle permis de prouver l'existence d'un manquement professionnel ou d'une faute déontologique ?
- Alors même que la responsabilité de l'agent peut être engagée du fait de l'existence prouvée d'un manquement professionnel ou d'une faute déontologique, est-il opportun d'engager des poursuites disciplinaires ?

1.5.1.1 L'IDENTIFICATION D'UN MANQUEMENT PROFESSIONNEL OU DEONTOLOGIQUE

À la clôture de l'enquête, l'administration doit être en mesure de prouver l'existence de la faute, qui doit alors revêtir une qualification disciplinaire (voir liste des manquements – partie 2 du guide).

Il y a lieu de décider d'une mesure de classement si les faits dénoncés sont sans fondement, ou s'ils ne constituent pas une faute, ou s'ils n'ont pu être étayés malgré les recherches effectuées. L'administration doit notifier cette décision.

Par exception, l'enquête administrative peut également arriver à son terme faute d'éléments probants, ceux-ci ne pouvant éventuellement être révélés que par l'accomplissement d'actes de nature judiciaire (expertises, autopsies, écoutes téléphoniques, etc.) : les moyens coercitifs qui peuvent être légalement mis en œuvre au cours d'une enquête et d'une instruction judiciaires n'existent pas lors de l'enquête administrative.

La jurisprudence du Conseil d'État veut que l'administration se prononce sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à des poursuites pénales et disciplinaires.

Lorsque les mêmes faits donnent lieu à des enquêtes administrative et judiciaire concomitantes, deux cas sont à distinguer :

- L'enquête administrative a permis de prouver l'existence de certains faits fautifs.

Le juge administratif considère que si certains manquements sont matérialisés et que d'autres dépendent de l'analyse du juge pénal, les premiers doivent faire l'objet de sanctions sans attendre.

Par la suite, la règle dégagée par la jurisprudence est simple : si l'analyse du juge pénal **révèle un fait nouveau**, notamment grâce aux moyens d'investigation et d'expertise dont il dispose, l'administration pourra reprendre sa procédure disciplinaire pour ce fait nouveau sans se voir opposer la règle du « *non bis in idem* ».

- La matérialité des faits dépend de la seule analyse du juge pénal (par exemple en matière d'usage disproportionné de la force/légitime défense).

Si l'administration décide de différer sa décision jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction prononcée, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles, mais aussi de la situation de l'agent concerné à la date à laquelle la sanction sera prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal (**CE 27 juillet 2009 n° 313588**).

Étant tenue d'établir la réalité des manquements allégués, l'administration a pu par le passé souhaiter différer, par principe, le prononcé d'une sanction dans l'attente d'une confirmation de la matérialité des faits visés par l'autorité judiciaire, notamment lorsque cette matérialité n'était pas tout à fait établie ou que les faits eux-mêmes étaient contestés par l'agent.

Telle a longtemps été la pratique des services d'enquêtes de l'IGPN. Toutefois, depuis 2011, l'inspection générale a évolué vers la proposition d'un engagement plus rapide des poursuites disciplinaires, dès lors que ses investigations mettent clairement en évidence que l'agent a commis des manquements. Le sursis à statuer sur le plan disciplinaire doit être une exception dûment motivée et l'enquête administrative doit se poursuivre jusqu'à son terme.

1.5.1.2 L'ENGAGEMENT DES POURSUITES

Si les faits sont constitutifs d'un manquement, l'autorité hiérarchique reste libre de renoncer à toute poursuite en préférant, par exemple, adresser à l'intéressé des observations ou solliciter son éloignement dans le cadre d'une procédure de mutation dans l'intérêt du service, qui ne constitue pas une sanction.

En un tel cas, néanmoins, **en notifiant à l'agent sa décision de classer l'affaire sans suite, l'administration lui donnera également connaissance des conclusions de l'enquête, à savoir l'existence de la faute avec sa qualification disciplinaire.**

Si l'administration décide de sanctionner l'agent, il lui appartient d'ouvrir une procédure disciplinaire en s'appuyant sur les éléments de l'enquête administrative, qu'elle soit réduite à sa plus simple expression (rédaction du rapport disciplinaire) ou qu'elle soit constituée de plusieurs actes.

Sous le contrôle du juge administratif, le prononcé d'une sanction constituera alors la réponse la plus juste au préjudice porté aux intérêts de l'administration, sans être entachée d'erreur manifeste d'appréciation (sauf à ce que le juge administratif bascule dans cette matière vers un contrôle normal).

Dans ce contexte, la gravité du manquement s'apprécie notamment au regard des circonstances de sa commission : elles doivent donc être fidèlement rapportées dans le rapport de transmission du dossier à l'instance disciplinaire lorsqu'elle est saisie.

En effet, en application de l'article 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État, « *l'organisme siégeant en conseil de discipline lorsque sa consultation est nécessaire, est saisi par un rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire ou d'un chef de service déconcentré ayant reçu délégation de compétence à cet*

effet. Ce rapport doit indiquer clairement les faits reprochés au fonctionnaire et préciser les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. »

La cour administrative d'appel de Douai a rappelé cette exigence dans un arrêt du 28 mai 2009, en infirmant une décision portant révocation d'un agent sur la base de manifestations d'agressivité, alors « (...) *qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que les insultes, attitudes de dénigrement et agressions physiques étaient réciproques et s'inscrivent dans un climat relationnel tendu ; que les pièces du dossier ne permettent pas d'en déterminer clairement l'origine, ni de retenir une responsabilité exclusive de M. Y, seul sanctionné à ce titre. »*

Cependant, d'autres éléments interviennent dans cette appréciation de la gravité du manquement, notamment la nature des missions exercées par l'agent (les exigences en matière d'exemplarité pourront être plus importantes vis-à-vis d'un policier actif ayant un rôle d'encadrement, par exemple), sa manière habituelle de servir, le caractère répétitif d'un manquement, l'existence de mises en garde précédentes, l'existence de difficultés familiales ou, sous certaines réserves, sa santé, son âge, etc.

L'intime conviction ne peut donc servir à fonder la poursuite disciplinaire, laquelle doit tirer sa légitimité et sa force du caractère probant des éléments avancés pour caractériser un manquement.

1.5.2 LES DECISIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE NOTIFIEES A L'AGENT

Dans un premier temps, si une décision d'engagement de poursuites disciplinaires est prise, l'autorité hiérarchique doit **notifier à l'agent les conclusions du service ayant procédé à l'enquête administrative** (la proposition d'infliger une sanction du 1^{er} groupe ou de renvoyer l'affaire devant un conseil de discipline) et la qualification disciplinaire retenue.

Dans un second temps, si l'autorité disciplinaire décide de suivre les conclusions du service enquêteur, il convient **d'informer l'agent du fait qu'une procédure disciplinaire est ouverte à son encontre**. Cette information se fait par notification du chef de service ou par le biais d'une lettre recommandée avec avis de réception.

Il s'agit d'une formalité substantielle exigible indépendamment du niveau de la sanction envisagée, y compris lorsque le conseil de discipline n'est pas consulté. Ce document doit indiquer clairement à l'agent :

- la nature des griefs retenus dans le cadre de la procédure engagée à son encontre, les faits étant précisément décrits ;
- l'ouverture immédiate de certains droits qu'il lui appartient d'exercer : celui d'obtenir la communication intégrale de son dossier et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

Lorsque l'avis du conseil de discipline n'est pas sollicité (sanction directe du 1^{er} groupe), il est proscrit de notifier dans le même temps les droits afférents à l'engagement des poursuites et la sanction qui y fait suite, afin que l'agent puisse effectivement exercer ses droits.

1.5.3 LES DROITS DONT BENEFICIE L'AGENT DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

Les droits de la défense doivent pouvoir s'exercer quelle que soit la gravité des faits ou des comportements qui motivent la poursuite, y compris pour le prononcé des sanctions de l'avertissement et du blâme.

Ces mesures, qui font suite à des manquements de moindre gravité, représentent la grande majorité des sanctions prises à l'encontre des agents en fonction au sein de la police nationale (plus de 80 % de 2010 à 2012). Prononcées sous le contrôle du juge administratif, elles ne dispensent pas la chaîne hiérarchique du respect des règles prescrites en matière d'engagement de la poursuite.

L'agent peut consulter son dossier. Exercée en toute confidentialité, cette consultation doit lui permettre de préparer sa défense. En conséquence, un délai raisonnable doit lui être accordé pour accomplir cette formalité qui doit tenir compte de difficultés pratiques de mise en œuvre (éloignement géographique du secrétariat général pour l'administration de la police ou report de rendez-vous par exemple).

La consultation porte sur l'ensemble du dossier individuel, qui doit contenir toutes les pièces enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité, intéressant la situation administrative de l'agent. Il peut réaliser des copies de toute pièce contre versement d'une somme correspondant aux frais de reproduction des documents.

Elle s'étend au volet relatif à la procédure disciplinaire en cours qui comprend, notamment, les documents collectés et établis durant l'enquête administrative. Le cas échéant, ces pièces sont mises à sa disposition par le chef de son service ou la personne qu'il aura désignée pour ce faire. Dans cette hypothèse, la formalité donne lieu à émargement de l'intéressé.

L'agent peut se faire assister du ou des défenseurs de son choix. S'il le souhaite, celui-ci ou ceux-ci peuvent assister aux différentes consultations qui viennent d'être évoquées.

Hors circonstances expressément prévues (abandon de poste, participation ou appel à un acte collectif d'indiscipline caractérisé ou à un acte collectif contraire à l'ordre public ou à la cessation concertée du travail), les garanties précitées ne peuvent être écartées, non plus que l'accomplissement de formalités, s'agissant notamment de l'information de l'agent à tous les stades de la procédure.

En outre, le caractère contradictoire de la procédure disciplinaire constitue un principe général du droit qui s'impose à l'administration.

Toutefois, pour les procédures visant des agents qui participent à l'exercice des prérogatives de puissance publique, la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'Homme exclut l'application de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme (droit à un procès équitable) énonçant que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

A l'issue de la poursuite, la sanction prononcée est individuelle, la responsabilité disciplinaire collective n'ayant pas d'existence juridique.

Elle ne peut être rétroactive, doit respecter la règle « *non bis in idem* », principe général du droit qui interdit de punir deux fois le même agent au cours d'une même instance pour le même fait, et être proportionnée au manquement, le juge administratif contrôlant s'il y a eu erreur manifeste d'appréciation.

En outre, elle doit être motivée et exposer les raisons pour lesquelles elle est infligée : le reproche formulé doit être personnel et les griefs doivent être indiqués de sorte que l'agent puisse, à la seule lecture de la décision, connaître les motifs de la sanction qui le frappe.

1.6 LETTRES DE MISE EN GARDE OU D'OBSERVATION : D'UNE PRATIQUE CONTESTABLE A UNE MESURE CONTESTEE (« TANT VA LA CRUCHE A L'EAU QU'A LA FIN ELLE SE CASSE ... »)

Aucune sanction ne peut être infligée à un agent hors celles prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Il s'agit notamment de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (article 66) mais, également, des décrets n° 94-874 du 7 octobre 1994 modifié fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics (article 10), n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié portant dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État (article 43-2), ou encore n° 91-102 du 25 janvier 1991 relatif au régime disciplinaire des ouvriers d'État du ministère de l'intérieur (article 1^{er}). Ces textes prévoient, pour chacune des catégories d'agents concernés, une liste exhaustive de sanctions susceptibles d'être prononcées à leur encontre en cas de manquement.

Sans entrer en voie de sanction, l'enquête administrative peut se clôturer par la mise en garde de l'agent qui a « *tutoyé* » le manquement. Cette mise en garde ne doit pas constituer la trace écrite d'un reproche intégré au dossier, elle serait alors dénaturée et constituerait une sanction déguisée ou non dite.

La lettre de mise en garde ou d'observation s'impose dans notre institution comme un pilier de la réprimande officielle et solennelle. Très utilisée par les chefs de service, plusieurs milliers sont adressées chaque année. Elle est perçue par l'autorité comme une réponse visant à sanctionner les comportements faiblement fautifs et, par l'agent à qui elle est adressée, comme un principe de sanction, ce qui le conduit parfois à saisir ses représentants syndicaux pour en contester le bien-fondé.

En conséquence, cette pratique a progressivement été érigée en un pilier infra-disciplinaire qui a tous les attributs d'une sanction, alors qu'il n'a aucun fondement juridique. La ressemblance a d'ailleurs conduit à ce que nombre de ces lettres de mise en garde ou d'observation soient recensées et retrouvées dans les dossiers individuels des agents.

Elle a aussi poussé les inspections à proposer la lettre de mise en garde ou d'observation comme alternative à la sanction dans de nombreux dossiers. Or, cette pratique souffre d'écueils importants, notamment parce qu'il y a une confusion certaine dans l'esprit de ceux qui l'utilisent et qui souhaitent pouvoir en assurer la traçabilité directement ou plus indirectement dans le dossier des agents.

1.6.1 LA PRATIQUE CONDUIT A LA CONFUSION

En premier lieu, la lettre de mise en garde ou d'observation n'est pas la mise en garde ou l'observation. Le support (la lettre) est à distinguer du contenu ou de l'objet (l'observation).

En deuxième lieu, la mise en garde ou l'observation n'est pas du domaine de l'infra-disciplinaire, du sous-disciplinaire ou du petit disciplinaire. Il s'agit d'un classement sans suite.

En troisième lieu, ne s'agissant pas d'une mesure disciplinaire, la mise en garde ou l'observation ne revêt aucune forme particulière. Elle peut donc être orale ou écrite mais, dans le second cas, les seules traces qui pourront en demeurer seront la lettre détenue par l'agent auquel elle est adressée et la mémoire de celui qui l'a rédigée, à l'exclusion de toute mention ou de tout rappel de cet écrit dans le dossier administratif de l'agent. Il en va différemment des observations elles-mêmes, qui peuvent être rappelées.

1.6.2 LA CONFUSION MENE A L'ERREUR

L'erreur pourrait se résumer en une question : pourquoi utiliser l'écrit si l'écrit ne doit laisser aucune trace ? Car n'est-ce pas le propre de l'écrit que d'être un moyen de preuve ?

Pour tout dire, si la mise en garde ou l'observation sont souvent formulées par écrit, c'est pour pouvoir être utilisées ultérieurement à charge contre l'agent afin d'éviter les contestations. C'est également, dans l'esprit de leur rédacteur, le moyen de formaliser une première décision qui pourra servir de « *marchepied* » lorsqu'il s'agira de prononcer ou, plus certainement, de justifier une sanction disciplinaire.

Or, l'erreur est ici patente. La mise en garde ou l'observation peut nourrir une sanction ultérieure mais pas la lettre lui servant de support. L'autorité peut arguer, lorsqu'elle sanctionne, qu'elle avait plusieurs fois rappelé l'agent à l'ordre. Mais elle ne peut évoquer un document écrit dont la trace se trouverait dans son dossier. En effet, ce document ferait alors directement grief et le fait qu'il figure dans le dossier du fonctionnaire le transformerait de droit, en un blâme. C'est d'ailleurs ce que retient la jurisprudence du Conseil d'État (*cf. infra*).

Cette pratique brouille le message de la sanction et semble devoir être déconseillée dans le cadre d'un management moderne.

Sans qu'elle soit prohibée, il paraît peu pertinent de l'encourager. L'avertissement permet normalement de répondre, par le biais d'une sanction sans conséquence, à cette exigence de réprimande solennelle.

Par ailleurs, la réprimande directe opérée par un chef de service oralement, tout aussi solennellement et au besoin en présence d'un autre maillon de la hiérarchie, remplit le même objectif et évite la confusion. Adresser une simple réprimande par écrit peut également témoigner d'un management désincarné, voire d'une autorité imparfaitement assumée.

1.6.3 L'ERREUR ABOUTIT A UNE SANCTION DEGUISEE

Il ressort d'une jurisprudence constante que le versement d'une lettre de mise en garde ou d'observation au dossier administratif d'un agent donne un caractère disciplinaire à la mesure d'ordre intérieur et la transforme en sanction du niveau du blâme (celle de l'avertissement n'étant pas intégrée au dossier, conformément à l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984).

Elle prive l'intéressé des garanties qui lui reviennent dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il s'agit donc d'une sanction déguisée.

Cette constance s'exprime dans la motivation des décisions prononcées :

Ainsi, la décision **du Conseil d'État du 27 juillet 1984 (n° 44576)** dispose que le directeur d'un centre hospitalier, après avoir rédigé une déclaration d'intention qui n'était pas de nature à faire directement grief aux fonctionnaires, « *n'avait nullement mentionné dans cette lettre qu'elle serait versée au dossier des agents, que dans ces conditions, la lettre dont il s'agit n'avait pas le caractère d'une sanction disciplinaire intervenue en méconnaissance des droits de la défense, mais d'une simple mesure d'ordre intérieur qui ne saurait être déférée au juge de l'excès de pouvoir* »

De même, peut être citée celle rendue **le 22 septembre 1997 (CE n° 167474)** : « *Considérant que la lettre adressée à M. X... le 28 décembre 1994 par le ministre des affaires étrangères et qui contient des reproches sévères relatifs aux conditions dans lesquelles l'intéressé avait procédé à la conclusion d'un marché, mentionne qu'elle sera versée au dossier de l'agent ; qu'il résulte de ces circonstances que ladite lettre doit être regardée comme ayant le caractère d'une sanction* »

Enfin, la **cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 6 février 1992 n° 89NT01303)** mentionne que le président d'une université, « *en adressant dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique une lettre d'observation à X... pour lui rappeler les obligations de ses fonctions et lui reprocher d'y avoir manqué [...] ne lui a pas infligé une sanction disciplinaire à défaut d'avoir exprimé sa volonté de verser cette lettre dans son dossier, mais s'est borné à prendre une mesure d'ordre intérieur dont les termes ne sont pas de nature à porter atteinte à l'honneur, à la considération ou à la carrière de l'intéressé* »

Ces principes sont rappelés dans la note PN/CAB/n°2013-5178-D en date du 27 août 2013 intitulée « *Écueils relatifs à la pratique des lettres d'observations et de mises en garde* » : en présence de manquements de faible gravité, l'autorité hiérarchique pourra adresser une réprimande orale ou procéder à un rappel à la règle ou décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent afin de lui infliger un avertissement.

2.LES MANQUEMENTS PROFESSIONNELS ET DEONTOLOGIQUES

Il convient de préciser d'emblée qu'il n'est pas possible de dresser une liste exhaustive des fautes et des manquements professionnels et déontologiques, car celle-ci devrait procéder d'un principe de légalité des fautes disciplinaires, qui n'existe pas.

L'exercice qui consiste à établir une typologie repose sur le postulat que les « familles » de manquements et de fautes ne sont pas si nombreuses, et qu'elles doivent être distinguées des modes opératoires et des différents comportements qui sont infiniment plus nombreux. Un thésaurus de ces derniers ne cessera de s'enrichir de l'expérience des enquêtes menées par les services d'inspection et les cellules déontologiques.

Les manquements déontologiques ou fautes professionnelles sont essentiellement envisagés dans le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Les dispositions de ce décret en Conseil d'État sont intégrées dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (CSI). Toutefois, d'autres textes, de nature législative ou réglementaire, peuvent également servir de base à l'action disciplinaire. Citons pour exemple la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale et l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement d'emploi de la police nationale (RGEPN).

2.1 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Article R. 434-4 du code de la sécurité intérieure :

«II. - Le policier ou le gendarme porte sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner sa convocation par une autorité de police, juridictionnelle ou de contrôle. »

L'obligation de compte-rendu pèse sur tous les agents et procède de l'organisation hiérarchique et du bon fonctionnement de l'administration. Rendre compte fait partie intégrante de l'exécution de la mission. C'est aussi la réponse aux explications que peut solliciter la hiérarchie. A cette fin, il n'est pas inutile de rappeler que le droit au silence prévalant en matière judiciaire et résultant du droit de ne pas s'auto-accuser au regard des peines encourues ne vaut pas en la matière. Au contraire, invoquer ce droit serait ici un refus de rendre compte, constitutif en lui-même d'une faute.

Exemples de comportements fautifs :

- défaut de compte-rendu de l'exécution ou de l'inexécution des missions ou d'une instruction ;
- défaut de compte-rendu d'un incident, d'un fait marquant, d'un accident sur le territoire national ou à l'étranger ;
- défaut de compte-rendu d'un événement de nature à exposer l'agent à des poursuites pénales ou disciplinaires ;
- défaut de compte-rendu d'une condamnation judiciaire (retrait du permis de conduire, ...) ou des obligations d'un contrôle judiciaire (interdiction d'exercer, retrait du port d'arme, ...) ;
- refus de déposer dans le cadre d'une enquête administrative.

2.2 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROTECTION DU PAR L'AUTORITE HIERARCHIQUE A L'AGENT OU AU COLLABORATEUR

Article R. 434-6 du code de la sécurité intérieure :

« I. - Le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés. Il veille aussi à leur santé physique et mentale. Il s'assure de la bonne condition de ses subordonnés. »

Article R. 434-7 du code de la sécurité intérieure :

« L'État défend le policier ou le gendarme, ainsi que, dans les conditions et limites fixées par la loi, ses proches, contre les attaques, menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il peut être victime dans l'exercice ou du fait de ses fonctions.

L'État accorde au policier ou au gendarme sa protection juridique en cas de poursuites judiciaires liées à des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il l'assiste et l'accompagne dans les démarches relatives à sa défense. »

Une obligation de protection de l'agent pèse sur l'administration et sur la hiérarchie d'un service. Exposer anormalement, en connaissance de cause, la santé au travail d'un agent est constitutif d'une faute.

Exemples de comportements fautifs :

- défaut de rédaction du document unique ;
- imposer des horaires non conformes aux IGOT ;
- abus d'autorité constitutif d'un harcèlement moral ;
- défaut de vigilance quant aux difficultés d'ordre professionnel et/ou privé présentées par les agents ;
- défaut de surveillance de la consommation de boissons alcoolisées dans les locaux de police (événements festifs non autorisés, introduction et détention irrégulières d'alcool, ...) ;
- refus ou omission de transmission d'une demande de protection fonctionnelle.

2.3 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITE

Article R. 434-9 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions avec probité.

Il ne se prévaut pas de sa qualité pour en tirer un avantage personnel et n'utilise pas à des fins étrangères à sa mission les informations dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions.

Il n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espoir d'une décision à prendre.

Il n'accorde aucun avantage pour des raisons d'ordre privé. ».

Ce manquement est particulièrement large et recouvre l'ensemble des comportements fautifs d'un agent qui a tiré ou tenté de tirer un avantage matériel de sa fonction, à l'occasion de sa fonction ou en lien avec sa fonction. Il recouvre également tous les actes contraires à la probité qu'il aurait pu commettre en dehors de sa fonction, voire sans lien avec sa fonction.

Exemples de comportements fautifs :

- appropriation irrégulière d'un bien ;
- détournement d'un scellé, d'un objet ou d'un effet retiré à la suite d'une mesure de sécurité (dans le cadre d'un contrôle d'identité ou préalablement au placement en cellule) ;
- communication/détournement des informations contenues dans un fichier avec contrepartie ;
- acceptation d'un cadeau ou d'un avantage (dépassant le présent d'usage pour un service) lié à la fonction ;
- promesse d'un avantage ou d'une indulgence lié à la fonction, avec contrepartie ;
- utiliser sa qualité de policier en s'en prévalant dans des circonstances inappropriées (restaurant, spectacle, démarchage publicitaire, ...) ;
- utilisation à des fins personnelles de matériel mis à disposition par l'administration hors autorisation particulière (véhicules administratifs, cartes d'essence, cartes d'autoroute, ...) ;
- vente d'effets d'uniforme ;
- établissement d'une « caisse noire » dans les services de police par la vente de matériels abandonnés.

2.4 MANQUEMENT AU DEVOIR D'IMPARTIALITE

Article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier et le gendarme accomplissent leurs missions en toute impartialité.

Ils accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal. »

Article 60 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale :

« Sont interdits dans les locaux de police et leurs annexes la rédaction, l'impression, l'affichage ou la diffusion, sous quelque forme que ce soit, de journaux, périodiques, tracts ou publications quelconques ayant un caractère raciste, xénophobe, appelant à l'indiscipline collective ou de nature politique. »

Si ce manquement concerne les comportements discriminatoires, par ailleurs sanctionnés par la loi pénale, il vise aussi toute inégalité de traitement manifeste entre les usagers.

Exemples de comportements fautifs :

- utiliser, au seul bénéfice d'une personne proche, les prérogatives de policiers exclusivement attachées à l'exercice de la mission de police (s'enquérir auprès de collègues de l'avancement de la procédure pour préparer de futures gardes à vue et conseiller une stratégie de défense) ;
- afficher un tatouage ou porter un signe ou un insigne distinctif marquant une appartenance religieuse, politique, syndicale, idéologique (ce comportement constitue également un manquement au devoir d'exemplarité) ;
- favoriser ou défavoriser une personne (victime ou mis en cause) en raison de ses opinions religieuses, philosophiques, politiques, orientations sexuelles, etc. ;
- rédiger, afficher, diffuser, sous quelque forme que ce soit, dans les locaux de police, des écrits à caractère raciste, xénophobe, appelant à l'indiscipline collective ou de nature politique.

2.5 MANQUEMENT AU DEVOIR D'EXEMPLARITE

Article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance.

[...] Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation. »

Article 113-2 du RGEPN :

« Placés au service du public, ils se comportent envers celui-ci d'une manière exemplaire. »

Le défaut d'exemplarité recouvre les comportements qui, accomplis dans le cadre des fonctions ou dans celui de la vie privée, portent potentiellement atteinte à l'institution.

À la différence de l'atteinte à l'honneur qui suppose une certaine publicité et un résultat, le devoir d'exemplarité est violé par le comportement incriminé, que celui-ci ait eu ou non pour conséquence de flétrir l'image de la police ou du policier. Ce manquement recouvre par ailleurs des actes extrêmement diversifiés dont la gravité est tout à fait variable. Il peut également être consommé par la violation d'une autre obligation.

Exemples de comportements fautifs :

- commission d'infractions pénales ;
- intempérance ;
- propos injurieux tenus en public ;
- usage inapproprié des avertisseurs sonores et signaux lumineux avec un véhicule de service en dehors d'une mission le nécessitant ;
- port non soigné de la tenue d'uniforme ;
- apparence négligée ;
- afficher un tatouage ou porter un signe ou un insigne distinctif marquant une appartenance religieuse, politique ou syndicale (ce comportement constitue également un manquement au devoir d'impartialité) ;
- fréquenter/avoir des relations personnelles en connaissance de cause avec une personne défavorablement connue des services de police et/ou de justice (ce comportement constitue également un manquement au renom de la police nationale).

2.6 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE LOYAUTE

Article R. 434-5 du code de la sécurité intérieure :

«I. - Le policier ou le gendarme exécute loyalement [...] les instructions [...].

II. - Le policier ou le gendarme rend compte à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique de l'exécution des ordres reçus ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution. Dans les actes qu'il rédige, les faits ou événements sont relatés avec fidélité et précision. »

Dans le service des institutions républicaines, le fonctionnaire se doit de faire preuve de loyauté tant à l'égard de sa hiérarchie qu'à celui des usagers. Aussi, l'agent peut se rendre fautif lorsqu'il ment délibérément à sa hiérarchie et ce, quelle que soit la conséquence de ce mensonge.

Mais manque également au devoir de loyauté l'agent qui ne respecte pas, méconnaît sciemment ou compromet, par son comportement, les intérêts de l'usager.

Exemples de comportements fautifs :

- mensonge à sa hiérarchie sur l'exécution ou l'inexécution d'une mission ;
- compte rendu non fidèle ou volontairement erroné des faits ou événements relatés par procès-verbal ou rapport ;
- conservation au service et non restitution des effets ou papiers d'une personne sans raison juridique, mais sans se les être appropriés ;
- extinction volontaire de la vidéo surveillance dans les lieux de privation de liberté ;
- rondes obligatoires non effectuées (ce comportement constitue également un manquement au devoir de protection de la personne interpellée ou retenue et une négligence professionnelle) ;
- fonction de surveillance quittée sans avoir rendu compte ou sollicité l'autorisation hiérarchique ;
- non-respect des obligations sur le temps de travail.

2.7 MANQUEMENT AU DEVOIR D'OBEISSANCE

Article R. 434-5 du code de la sécurité intérieure :

«I. - *Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.*

S'il pense être confronté à un tel ordre, il fait part de ses objections à l'autorité qui le lui a donné, ou, à défaut, à la première autorité qu'il a la possibilité de joindre, en mentionnant expressément le caractère d'illégalité manifeste qu'il lui attribue. Si, malgré ses objections, l'ordre est maintenu, il peut en demander la confirmation écrite lorsque les circonstances le permettent. Il a droit à ce qu'il soit pris acte de son opposition. Même si le policier ou le gendarme reçoit la confirmation écrite demandée et s'il exécute l'ordre, l'ordre écrit ne l'exonère pas de sa responsabilité.

L'invocation a tort d'un motif d'illégalité manifeste pour ne pas exécuter un ordre régulièrement donné expose le subordonné à ce que sa responsabilité soit engagée.

Dans l'exécution d'un ordre, la responsabilité du subordonné n'exonère pas l'auteur de l'ordre de sa propre responsabilité ».

L'agent se doit d'exécuter les ordres qui lui sont donnés par sa hiérarchie, dès lors que ces derniers **ne sont pas manifestement illégaux et ne compromettent pas gravement un intérêt public.**

Le protocole de réaction face à un ordre que l'agent juge manifestement illégal a été défini dans le texte et l'agent peut contester cet ordre d'abord devant l'autorité qui l'a donné et ensuite devant toute autre autorité si l'ordre est maintenu.

Le devoir d'obéissance sous-tend également le devoir de respecter les lois et les règlements et instructions de toute nature.

Exemples de comportements fautifs :

- refus d'établir des actes ou des procès-verbaux sollicités par la hiérarchie ;
- refuser l'ordre de son chef de service de venir rendre compte de son attitude ;
- se soustraire, sans raison légitime, à une obligation de formation ;
- absence de reprise de son activité à la suite de la reconnaissance d'une aptitude physique après un contrôle médical ;
- non-respect des prescriptions particulières tant du code de déontologie que des instructions particulières du ministre de l'intérieur et/ou du DGPN ;
- défaut d'encadrement des agents placés sous sa responsabilité/non-suivi des conditions de l'exécution des missions assignées ;
- incapacité à gérer le commandement/à assumer et faire respecter les responsabilités de commandement attachées à son grade et à son positionnement hiérarchique.

2.8 MANQUEMENT AU DEVOIR DE RESERVE

Article R. 434-29 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier est tenu à l'obligation de neutralité.

Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de toute expression ou manifestation de ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques.

Lorsqu'il n'est pas en service, il s'exprime librement dans les limites imposées par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République. »

Article 29 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale :

« Le fonctionnaire actif des services de la police nationale doit, en tout temps, qu'il soit ou non en service, s'abstenir en public de tout acte ou propos de nature à porter la déconsidération sur le corps auquel il appartient ou à troubler l'ordre public. »

Il s'agit de l'élémentaire et nécessaire respect que doit le policier à l'institution, ainsi qu'au service public de la police et de la justice, au service desquels il est placé.

Ce manquement peut être rapproché d'une atteinte portée au crédit ou au renom de la police nationale. Il s'en distingue, car le fait générateur est directement constitutif du manquement, alors que l'atteinte à l'honneur est le plus souvent constituée par le biais de la violation d'un autre manquement (probité, ...)

Exemples de comportements fautifs :

- tenir des propos irrévérencieux sur une autorité hiérarchique par voie de presse ou tout autre moyen (réseaux sociaux...) ;
- publier/diffuser, sous quelque forme que ce soit, des écrits ou paroles irrespectueux sur la police/les fonctionnaires de police/les institutions (État, Défenseur des droits ...) ;
- commenter publiquement les décisions de justice ;
- afficher sur son lieu de travail des documents ou affiches faisant état d'une idéologie, tendance religieuse, politique, etc.

2.9 MANQUEMENT AU DEVOIR DE DISCRETION OU DE SECRET PROFESSIONNEL

Article R. 434-8 du code de la sécurité intérieure :

« Soumis aux obligations du secret professionnel et au devoir de discrétion, le policier ou le gendarme s'abstient de divulguer à quiconque n'a ni le droit, ni le besoin d'en connaître, sous quelque forme que ce soit, les informations dont il a connaissance dans l'exercice ou au titre de ses fonctions. »

Ce manquement est fondé sur la violation d'un diptyque : le droit et le besoin d'en connaître. Sa dimension disciplinaire est plus large que son acception pénale. Le policier se doit de garder une discrétion certaine pour protéger le devenir d'une enquête mais également l'honneur de personnes ou le caractère confidentiel des informations auxquelles il a accès dans le cadre de ses missions. Selon les fonctions occupées, le champ de cette obligation peut être plus ou moins étendu.

Exemples de comportements fautifs :

- le fait, même par maladresse, de divulguer une information confidentielle sur une opération de police judiciaire ou administrative à venir ;
- fournir des informations classées par le secret de l'enquête et de l'instruction à un tiers non autorisé ;
- divulguer, par voie de presse, par publication d'un écrit, sur les réseaux sociaux des informations confidentielles/couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction ;
- diligenter une enquête administrative sur le fondement d'actes judiciaires alors que leur communication n'a pas été autorisée par le procureur de la République.

2.10 ATTEINTE PORTEE AU CREDIT OU AU RENOM DE LA POLICE NATIONALE : UN MANQUEMENT A L'HONNEUR

Article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance.

En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation ».

Article 30 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale :

« Le fonctionnaire actif des services de la police nationale, quelle que soit sa position, ne peut exercer une activité de nature à jeter le discrédit sur la fonction ou à créer une équivoque préjudiciable à celle-ci. L'autorité compétente prend les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service lorsque l'activité du conjoint ou du concubin est de nature à jeter le discrédit sur la fonction ou à créer une équivoque préjudiciable à celle-ci. »

Les comportements susceptibles de porter atteinte à l'honneur sont nombreux et tiennent autant à la vie privée de l'agent lorsque ses agissements ont un retentissement indéniable sur l'image de l'institution qu'à des comportements fautifs dans l'exercice de ses missions lorsqu'ils portent atteinte au crédit de l'institution. Il s'agira souvent d'un manquement consécutif à la violation d'une autre obligation (réserve, secret professionnel, probité ...)

Exemples de comportements fautifs :

- adresser aux autorités judiciaires (procureur de la République) et policières (ministre de l'intérieur) des courriers diffamatoires mettant en cause des fonctionnaires de police ;
- le fait, pour un policier de contacter un magistrat pour faire état d'une enquête dont il n'a pas la charge afin de relayer des rumeurs et des faits calomnieux sur les policiers chargés de ladite enquête ;
- publicité donnée aux aléas de la sphère privée (différents conjugaux ayant nécessité l'intervention des services de police) ;
- poursuites ou condamnations judiciaires pour des faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, ou même en dehors du service (corruption, pédopornographie ...) ;
- participation sans autorisation à des jeux ou émissions de divertissement audiovisuels, en arguant de sa qualité de policier (atteinte à l'image de la police) ;
- fréquenter/avoir des relations personnelles avec une personne défavorablement connue des services de police et/ou de justice (ce comportement constitue également un manquement au devoir d'exemplarité) ;

- démarchage publicitaire (ce comportement constitue également un manquement au devoir de probité) ;
- exercer une activité privée de sécurité (ce qui constitue également un manquement à l'obligation de se consacrer à son activité) ;
- divulgation d'informations sur les réseaux sociaux, quel qu'en soit le support (textes, photos, vidéos, commentaires, ...) susceptibles de porter atteinte à l'image de l'institution.

2.11 MANQUEMENT AU DEVOIR DE RESPECTER LA DIGNITE DE LA PERSONNE

Article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme est au service de la population.

Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement.

Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter, en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération. »

Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure :

« [...] le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet [...] ».

Article R. 434-17 du code de la sécurité intérieure :

«[...] Nul ne peut être intégralement dévêtu, hors le cas et dans les conditions prévus par l'article 63-7 du code de procédure pénale visant la recherche des preuves d'un crime ou d'un délit. [...] »

L'utilisation du port des menottes ou des entraves n'est justifié que lorsque la personne appréhendée est considérée soit comme dangereuse pour autrui ou pour elle-même, soit comme susceptible de tenter de s'enfuir ».

Cette obligation vise les opérations matérielles auxquelles est soumise la personne placée sous la garde de la police (transport, mesures de contrainte ...).

Exemples de comportements fautifs :

- transport de la personne interpellée dans des conditions contraires à la dignité ;
- fouille intégrale en violation des conditions légales fixées pour la mise en œuvre de cette mesure ;
- menottage systématique ;
- défaut de restitution de vêtements ou d'accessoires essentiels (soutien-gorge, lunettes, prothèse) pour les auditions ou les transports des personnes précédemment détenues ou retenues ;
- palpation de sécurité non justifiée.

2.12 MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROTECTION DE LA PERSONNE INTERPELLEE, GARDEE A VUE OU RETENUE ADMINISTRATIVEMENT

Article R. 434-17 du code de la sécurité intérieure :

« Toute personne appréhendée est placée sous la protection des policiers et des gendarmes et préservée de toute forme de violence et de tout traitement inhumain ou dégradant [...] »

Le policier ou le gendarme ayant la garde d'une personne appréhendée est attentif à son état physique et psychologique et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne [...] ».

La personne interpellée ou gardée à vue par un service de police doit être garantie dans son intégrité physique. Cette protection doit être mise en œuvre de manière positive, notamment dans l'emploi de la force et les soins apportés à la personne retenue ou gardée à vue.

Elle inclut de même un devoir de surveillance, pour prévenir les situations de détresse ou de danger pouvant nécessiter une intervention.

Exemples de comportements fautifs :

- usage de la force sans nécessité pour les besoins de l'interpellation ou après ;
- défaut de soins ou de sollicitation des secours ;
- défaut de surveillance, rondes obligatoires non effectuées, particulièrement lorsque la personne retenue se trouve dans un état de détresse psychologique ou bien sous l'emprise de l'alcool et/ou de stupéfiants (ce comportement constitue également un manquement à l'obligation de loyauté et une négligence professionnelle) ;
- techniques d'emploi de la force non conformes (maintien prolongé au sol en position ventrale, « pliage » dans un véhicule ...) ;
- exposer inutilement à la vue du public une personne interpellée et menottée ;
- non-respect délibéré des interdits alimentaires ;
- ne pas fournir à la personne placée sous surveillance les médicaments nécessaires au traitement de sa pathologie prescrits par un médecin.

2.13 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE PRENDRE EN COMPTE LE STATUT DE VICTIME/PLAIGNANT

Article R. 434-20 du code de la sécurité intérieure :

« Sans se départir de son impartialité, le policier ou le gendarme accorde une attention particulière aux victimes et veille à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Il garantit la confidentialité de leurs propos et déclarations. »

La prise en compte de la victime est une obligation récente et moderne. Par le passé, seule la relation policier/crime ou criminel était considérée alors qu'aujourd'hui l'attention portée à la victime s'impose et les comportements susceptibles de violer cette obligation générale sont nombreux.

Exemples de comportements fautifs :

- non-respect du guichet unique (article 15-3 du code de procédure pénale) ;
- éconduire un particulier dans sa requête de dépôt de plainte, alors que les faits constituent bien une infraction pénale notamment au motif qu'il ne dispose pas de certains documents (factures, devis, certificat médical) ;
- accueil du plaignant non conforme à la charte d'accueil du public (manque d'attention/d'écoute dans le dépôt de plainte, non-respect de la confidentialité, absence d'orientation sur des services de soins ou d'écoute, absence d'information sur les suites données à la procédure, etc.) ;
- manque de courtoisie et de professionnalisme à l'égard des victimes, notamment pour un opérateur SIC ou chargé de l'accueil.

2.14 MANQUEMENT AU DEVOIR D'INTERVENIR ET DE PORTER ASSISTANCE

Article R. 434-19 du code de la sécurité intérieure :

« Lorsque les circonstances le requièrent, le policier ou le gendarme, même lorsqu'il n'est pas en service, intervient de sa propre initiative, avec les moyens dont il dispose, notamment pour porter assistance aux personnes en danger. »

Article 19 al. 1^{er} du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

« Le fonctionnaire actif des services de la police nationale a le devoir d'intervenir de sa propre initiative pour porter aide à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler la sécurité et l'ordre publics et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens. »

Chacun a le devoir de porter assistance, au regard de ses moyens (appréciation *in concreto*) à la personne qui se trouve en danger. Mais le devoir d'intervention du policier va au-delà de cette prescription du code pénal. Il lui impose, toujours à la mesure de ses moyens, d'intervenir pour faire cesser une infraction ou un trouble à l'ordre public.

Exemples de comportements fautifs :

- refus d'intervention obligatoire en service ou hors service ;
- défaut d'intervention en service (oubli, rejet d'une réquisition) ;
- retard à intervenir important et injustifiable par une autre mission.

2.15 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE COURTOISIE A L'EGARD DU PUBLIC

Article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme est au service de la population.

Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement [...] ».

Ce manquement trouve sa source dans le comportement obligatoire de correction issu d'un principe de bonnes relations, de confiance et de respect entre la police et la population.

Exemples de comportements fautifs :

- familiarité excessive, incorrection, non-respect du vouvoiement ;
- comportements ou propos agressifs ;
- omettre de saluer les personnes.

2.16 USAGE DISPROPORTIONNE DE LA FORCE OU DE LA CONTRAINTE

Article R. 434-18 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas.

Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut. »

Ce manquement est sans doute plus difficile que les autres à établir, car il repose le plus souvent sur l'analyse du juge pénal. Il vise un usage non absolument nécessaire de la force ou de la contrainte, un usage disproportionné d'une arme (arme individuelle, arme de force intermédiaire – lanceurs de balles de défense, pistolet à impulsions électriques...)

Exemples de comportements fautifs :

- tir sur un véhicule en fuite ;
- menottage systématique des personnes interpellées ;
- usage de techniques de maîtrise des personnes non conformes aux gestes et techniques professionnels en intervention ;
- sortie de l'arme individuelle de son étui, dans le seul but d'intimider.

2.17 MANQUEMENT AUX REGLES D'UTILISATION DES FICHIERS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

Article R. 434-21 du code de la sécurité intérieure :

« Sans préjudice des exigences liées à l'accomplissement de sa mission, le policier ou le gendarme respecte et préserve la vie privée des personnes notamment lors d'enquêtes administratives ou judiciaires.

A ce titre, il se conforme aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent la création et l'utilisation des traitements de données à caractère personnel.

Il alimente et consulte les fichiers auxquels il a accès dans le strict respect des finalités et des règles propres à chacun d'entre eux, telles qu'elles sont définies par les textes les régissant, et qu'il est tenu de connaître. »

Ce manquement vise le non-respect des règles légales et réglementaires relatives à l'utilisation des fichiers de police comportant des données personnelles. L'utilisation d'un fichier de police doit être strictement motivée par des nécessités de service. Ce manquement peut être visé seul ou être complémentaire à un manquement à la probité. De même, la création de fichiers comportant des données personnelles en dehors de tout cadre légal est strictement interdite et doit faire l'objet d'un processus de déclaration.

Exemples de comportements fautifs :

- code confidentiel d'accès aux applications partagé par plusieurs utilisateurs ;
- interrogations injustifiées sur les antécédents judiciaires supposés d'un collègue, d'un supérieur hiérarchique ou de toute autre personne (par curiosité - personnalités -, par intérêt personnel - conflit privé...)
- utilisation du mode de consultation judiciaire pour les enquêtes administratives ;
- transmission d'informations issues des fichiers de police en dehors du cadre autorisé ;
- effacement de données en dehors de tout cadre réglementaire ou légal.

2.18 MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS PERMETTANT A LA HIERARCHIE DE RAPPELER UN AGENT OU DE VERIFIER QU'IL SE TROUVE DANS UNE POSITION REGULIERE

Article R. 434-30 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier est disponible à tout moment pour les nécessités du service. »

Article 19 al. 2 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

« Ses obligations ne disparaissent pas après l'accomplissement des heures normales de service ; il doit notamment déférer aux réquisitions qui lui sont adressées. »

Article 24 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

« Les fonctionnaires actifs des services de la police nationale sont tenus de résider à leur lieu d'affectation ou à une distance telle que leur rappel inopiné soit possible en toutes circonstances et dans les délais les plus brefs. Ils peuvent cependant être autorisés exceptionnellement à résider en dehors de ces limites. Une telle autorisation de résidence éloignée ne peut en aucun cas être invoquée par les bénéficiaires pour justifier une absence ou un retard dans la prise de service. Le fonctionnaire qui change de résidence doit, dans le même temps, en informer l'administration par la voie hiérarchique et préciser la date de ce changement. Les autorisations exceptionnelles de résidence éloignée ne dispensent pas les intéressés de faire connaître la date à laquelle ils prennent effectivement possession de leur nouvelle résidence. »

Ce manquement tient au constat de l'impossibilité de joindre et, partant, de rappeler au service un agent. Cette indisponibilité résulte d'une simple négligence ou peut être organisée (cumul d'activité, ...)

Exemples de comportements fautifs :

- communiquer un numéro de téléphone erroné/s'abstenir de signaler un changement de numéro de téléphone/éteindre son téléphone afin de ne pouvoir être rappelé au service ;
- changer de résidence sans information de sa hiérarchie ;
- s'absenter, sans raison légitime, au moment d'un contrôle administratif ;
- en cas d'arrêt de travail pour maladie, quitter le lieu de résidence sans en avoir sollicité (et obtenu) l'autorisation du chef de service, sauf cas d'urgence à justifier ou prescription médicale.

2.19 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE FORMATION

Article R. 434-6 du code de la sécurité intérieure :

«II. - L'autorité investie du pouvoir hiérarchique conçoit et met en œuvre au profit des personnels une formation adaptée, en particulier dans les domaines touchant au respect de l'intégrité physique et de la dignité des personnes ainsi qu'aux libertés publiques. Cette formation est régulièrement mise à jour pour tenir compte des évolutions affectant l'exercice des missions de police administrative et judiciaire.»

Article 13 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

« Les fonctionnaires actifs des services de la police nationale reçoivent une formation professionnelle initiale et continue, adaptée aux besoins des services et aux nécessités de la promotion interne. »

Cette obligation pèse sur la hiérarchie et non directement sur l'agent. Le chef de service doit ainsi permettre à l'agent d'acquérir la formation nécessaire à l'accomplissement de ses missions. A défaut, il doit veiller à ne pas confier des missions incompatibles avec le niveau de formation, par exemple en prohibant qu'un agent non habilité ou qui n'est plus habilité à l'usage de telle ou telle arme puisse la percevoir.

NB : Le fait pour l'agent de refuser de suivre une formation relève non pas d'un manquement à l'obligation de formation, mais renvoie au manquement au devoir d'obéissance.

Exemple de comportement fautif :

- ne pas s'assurer du suivi de la formation indispensable à l'exécution des missions des personnels placés sous son autorité.

2.20 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE DISCERNEMENT

Article R. 434-10 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions preuve de discernement.

Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter. »

Ce manquement repose sur une obligation qui tient dans un concept moderne : « l'éthique de responsabilité ».

L'agent se doit d'envisager, lorsqu'il en a le choix et le temps, les conséquences de ses décisions : s'il ne le fait pas, il prend le risque de manquer de discernement. Pour autant, cette obligation repose sur deux critères essentiels que sont **le choix et le temps**. Aussi, si l'agent est dans une situation où il n'a pas d'alternative légale ou le temps essentiel à la mise en œuvre du discernement, il ne pourra se voir reprocher un tel manquement.

Exemples de comportements fautifs :

- réorganiser un service et les postes des agents de façon expéditive, sans considération des procédures applicables (information, concertation, ...) ;
- divulguer des informations personnelles, notamment sur les réseaux sociaux, susceptibles d'exposer la sécurité des agents eux-mêmes, celle de leur proche famille et éventuellement celle de leurs collègues ;
- recourir systématique à la palpation ou au menottage.

2.21 MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE SE CONSACRER A SON ACTIVITE

Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

« I.- Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. »

Article R. 434-13 du code de la sécurité intérieure :

« Le policier ou le gendarme se consacre à sa mission.

Il ne peut exercer une activité privée lucrative que dans les cas et les conditions définis pour chacun d'eux par les lois et règlements. »

Il s'agit ici de la règle du non cumul d'activité prévue par la loi et dont les dérogations ne font pas disparaître le principe.

Exemples de comportements fautifs :

- mission de sécurité privée effectuée par un policier (ce qui constitue également une atteinte portée au crédit de la police nationale) ;
- travail rémunéré non autorisé préalablement par la hiérarchie dans le cadre de l'autorisation de cumul ;
- exercice d'une activité potentiellement autorisée sans avoir sollicité et obtenu l'autorisation ;
- absentéisme sans motif légitime pour exercer un cumul non autorisé ;
- effectuer des tâches de nature personnelle ou privée pendant son temps de service.

2.22 NEGLIGENCE PROFESSIONNELLE

Article R. 434-5 du code de la sécurité intérieure :

«Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique [..]. »

La négligence professionnelle recouvre des situations diverses dans lesquelles l'agent n'a pas exécuté consciencieusement sa mission, avec des conséquences souvent dommageables pour l'intérêt général.

Exemples de comportements fautifs :

- dommage causé à un véhicule de service résultant d'une certaine imprudence ou d'un défaut évident de précaution (notamment lorsque ce comportement est récurrent) ;
- oubli d'une procédure ou de procédures entraînant des délais de traitements exorbitants sans justification apparente ;
- défaut d'entretien de l'arme individuelle ayant causé un incident ;
- défaut d'émargement des registres obligatoires (scellés, armes ...) ;
- absence de prise en compte de la gravité de faits dénoncés par un usager ;
- perte d'arme ou de matériel sensible (GPB ...) ;
- absence de port des insignes distinctifs police au cours d'une intervention sur la voie publique ;
- défaut de surveillance des personnes retenues (ce comportement constitue également des manquements à l'obligation de loyauté et au devoir de protection de la personne interpellée ou retenue) ;
- oublier de fermer les cellules de garde à vue ;
- omettre de retransmettre intégralement des informations nécessaires à une intervention de police.

2.23 ÉTUDE D'UN CAS PARTICULIER : UNE ENQUÊTE IGPN DILIGENTE A MARSEILLE EN 2013

En 2013, une enquête administrative était ouverte à Marseille à la suite d'un accident de voie publique mettant en cause un véhicule de police et un piéton :

Sur place, les policiers constataient qu'un véhicule banalisé de police avait percuté un piéton. Le conducteur déclarait revenir d'une mission de surveillance et, en voulant éviter un enfant qui traversait précipitamment, aurait fait un écart et percuté une barrière, ainsi qu'une femme de 64 ans qui marchait sur le trottoir. La sexagénaire, consciente, était transportée à l'hôpital Nord par les secours avec un pronostic vital initialement non engagé.

Malgré les instructions reçues par radio, les fonctionnaires de la police-secours ne procédaient pas immédiatement au dépistage de l'imprégnation alcoolique des fonctionnaires de la BRB, privilégiant l'audition d'un témoin sur carnet de déclaration et effectuant les diligences pour l'établissement de la procédure accident. Lorsqu'ils voulurent réaliser ce dépistage, ils constatèrent que, sur instruction du chef de bord, le conducteur du véhicule impliqué était rentré à son domicile. Ils s'y déplaçaient et le taux finalement mesuré était de 0,74 mg/l d'air expiré (équivalent à 1,48 g/l de sang). L'intéressé déclarait que rentré chez lui, il avait consommé de l'alcool « pour se remettre ». Les vérifications faites ultérieurement permirent de constater que la hiérarchie des policiers mis en cause n'avait à aucun moment été avisée des faits par eux. Les coups de téléphone que ceux-ci donnèrent sur place étant réservés à un de leurs collègues en retraite, avec qui ils venaient de déjeuner.

Les manquements suivants doivent être retenus :

1°) agissements portant une grave atteinte au crédit et à la réputation de la police nationale et au devoir d'exemplarité	Art. R.434-12 du code de la sécurité intérieure)
2°) manquement à l'obligation de compte-rendu loyal	Art R.434-5 du code de la sécurité intérieure
3°) non-respect des instructions de l'autorité	Art. 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et art. R.434-5 du code de la sécurité intérieure
4°) comportement déloyal et malhonnête, manquement à l'obligation de loyauté et à celle de probité	Art. R.434-2, art R.434-5 et art R. 434-9 du code de la sécurité intérieure
5°) consommation de boissons alcoolisées dans l'exercice des fonctions, manquement au devoir de dignité	Art. 113-8 du RGEPN et art. R. 434-14 du code de la sécurité intérieure
6°) absence de discernement dans l'action	Art. 113-4 du RGEPN et art. R. 434-10 du code de la sécurité intérieure
7°) absence injustifiée	Art. 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et art. R. 434-30 du code de la sécurité intérieure

2.24 ILLUSTRATIONS

21 cas pratiques, situés *infra*, viennent illustrer l'utilisation de la typologie des manquements.

ETUDE DE CAS N° 1

Manque de discernement

Énoncé

Chargé par sa hiérarchie de fluidifier la circulation dans une grande artère parisienne afin d'éviter des encombrements gênants, un agent de police, à l'aide des gestes réglementaires et muni de son sifflet, invite les véhicules à accélérer à l'approche d'un carrefour encombré. Un convoi mortuaire, composé d'un véhicule des pompes funèbres suivi de trois véhicules abritant les membres de la famille du défunt, défile devant le policier à allure lente, se rendant à un cimetière proche.

Devant le refus des conducteurs de forcer leur vitesse, le policier, énervé, leur intime l'ordre de se garer puis procède à leur verbalisation. S'ensuit une échauffourée de courte durée, au cours de laquelle chacun des protagonistes fait valoir ses arguments.

Analyse des faits

Entendu administrativement, le policier se défend en indiquant avoir accompli son devoir en suivant à la lettre les ordres de sa hiérarchie, aucune instruction ne lui ayant été donnée concernant un traitement spécifique à réserver à certains conducteurs.

Le devoir d'obéissance du fonctionnaire, alors qu'il exécute un ordre qui n'est pas illégal, peut-il s'effacer face à certaines circonstances particulières ? Un fonctionnaire peut-il être sanctionné alors qu'il a strictement respecté les instructions données ?

Proposition de résolution

En l'espèce, il convient de faire application de l'article R.434-10 du CSI, en vertu duquel le policier doit faire preuve de discernement dans l'exercice de ses fonctions.

L'agent, confronté à une situation particulière, doit faire appel à son bon sens : il va déroger très temporairement aux instructions de sa hiérarchie, sans que cela ait d'incidence sur l'ensemble de sa mission.

Le respect scrupuleux des ordres reçus pourrait avoir un retentissement plus important que la prise de conscience d'une situation particulière qui mérite un traitement particulier.

Indépendance des qualifications pénales et des manquements déontologiques ou professionnels

= Le cas des violences volontaires commises dans un cadre privé / dans l'exercice des fonctions

Énoncé

Un fonctionnaire de police fait l'objet d'enquêtes judiciaire et administrative, pour avoir commis des actes de violences à l'encontre de son épouse et d'un individu placé en garde à vue :

Lors d'une intervention sur la voie publique, un contrevenant verbalisé pour infraction au stationnement déchire son avis de contravention devant le policier. Ce dernier tire avec son Flash-Ball sur la personne et l'interpelle pour outrage. Alors que le mis en cause, placé en garde à vue, est entendu dans les locaux du commissariat, ce même policier énervé perd encore son sang-froid et lui assène de violents coups de poings, occasionnant de graves lésions (ITT de 15 jours). Plus tôt dans la journée, à son domicile, cet agent, à la suite d'une altercation avec son épouse, l'avait giflée à plusieurs reprises, puis jetée au sol (ITT de 10 jours). Les deux victimes déposent plainte.

Analyse et discussions

Ce cas pratique ne pose aucun problème aux niveaux tant judiciaire que disciplinaire : ces faits, qu'ils soient commis à l'occasion de l'exercice des fonctions ou dans le cadre de la vie privée du fonctionnaire, doivent faire l'objet d'une réponse instantanée de la part de l'administration et conduire à des sanctions pénale et disciplinaire. En l'espèce, le policier ne pourra échapper à sa responsabilité en invoquant des problèmes personnels, professionnels ou médicaux (surmenage, stress professionnel, difficultés de couple, ...)

Toutefois, dans pareil cas, l'accent doit nécessairement être mis sur le fait que si l'autorité judiciaire va donner par trois fois la même qualification pénale à ces faits (**violences volontaires aggravées**), l'administration ne va pas avoir une démarche similaire et va être amenée à qualifier ces divers événements de manière très distincte parce qu'ils lèsent des intérêts de l'institution eux-mêmes différents.

Sur le plan judiciaire, les trois situations de violence vont faire l'objet à la fois d'une même qualification (prévue à l'article 222-11 du code pénal : violences volontaires avec ITT > 8 jours) la peine encourue étant aggravée par la qualité de l'auteur : conjoint ou policier, en fonction des cas.

En revanche, sur le plan disciplinaire, le fait que des violences aient lieu, pour les unes dans un cadre professionnel et pour les autres dans un cadre privé, entraîne une qualification très différente en termes de manquement.

Proposition de résolution

Les violences commises **hors** fonction contreviennent au devoir d'exemplarité (article R.434-14 du CSI). Le policier, quelles que soient les circonstances, doit se comporter de manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération. En outre, du fait de la condamnation pénale qu'il encourt, le policier porte atteinte au crédit et au renom de la police nationale (article R.434-12 du CSI).

Les violences commises **dans** l'exercice des fonctions font l'objet des qualifications suivantes :

- l'utilisation d'une arme de force intermédiaire dans une situation où cet usage d'arme n'est **ni nécessaire ni proportionné**, constitue un « *usage disproportionné de la force* » (article R.434-18 du CSI) ;
- les coups portés au gardé à vue répondent au même manquement (*usage disproportionné de la force*) auquel vient s'ajouter celui du « *défait de protection de la personne interpellée* » (article R.434-17 du CSI).

L'exercice d'une activité privée lucrative : acteur de cinéma

Énoncé

Une jeune policière fait l'objet d'une enquête administrative pour avoir participé, de manière rétribuée, au tournage de plusieurs films pornographiques et pour avoir accepté, tant en France qu'à l'étranger, la parution de photographies et la distribution de DVD dans lesquels elle figure.

Le chef de service retrouve sur son bureau un de ces supports, le visionne et reconnaît un de ses agents.

Analyse et discussions

Une procédure disciplinaire peut-elle être engagée à la suite de la participation au tournage d'un film X ?

Le seul fait d'exercer une activité d'acteur de films pornographiques (même sans faire usage de sa tenue d'uniforme et de son matériel administratif) pourrait conduire à penser qu'il y a atteinte au crédit et au renom de la police nationale. Une telle analyse se heurte toutefois aux conclusions du juge administratif :

Ainsi, en 2001, le juge administratif a infirmé par deux fois la décision du ministre de l'intérieur, lequel avait prononcé une exclusion temporaire des fonctions d'une durée de 2 ans à l'encontre d'une policière actrice dans des films pornographiques au motif que ces agissements étant contraires à l'obligation de dignité que l'on est en droit d'attendre d'un policier. La cour administrative d'appel de Paris a alors relevé qu'il n'y avait pas lieu de sanctionner l'agent puisque nulle référence n'était faite à sa qualité de fonctionnaire de police (les conclusions auraient été différentes si une éventuelle notoriété du policier, en tant que tel, le rendait identifiable).

En l'espèce, pour pouvoir sanctionner la jeune actrice, sa hiérarchie aurait dû s'appuyer sur le non-respect des règles relatives à l'interdiction du cumul d'activités, alors que le motif d'une atteinte au crédit et au renom de la police nationale était inopérant.

Par ailleurs, se pose également la question de l'aggravation de la responsabilité du fonctionnaire qui utilise son matériel de dotation pendant le tournage de films (uniforme, menottes, arme individuelle, etc.) En effet, le règlement d'emploi de la police nationale (REGPN) précise dans son article 113-21 que l'agent ne peut revêtir son uniforme (et les accessoires qui s'y attachent) que dans les circonstances normales d'exercice de ses fonctions.

Proposition de résolution

En l'espèce, l'administration peut retenir à l'encontre de cet agent les manquements suivants :

- Le policier contrevient à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit que les « fonctionnaires ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». L'interdiction du cumul d'activités est reprise à l'article R.434-13 du CSI. L'argument selon lequel le tournage d'un film est une œuvre de l'esprit, activité dérogatoire au principe du non-cumul, n'est pas recevable dans le cas présent. Le Conseil d'État s'attache en effet à examiner le caractère autonome de la production artistique. Ainsi, l'existence d'un contrat de travail souscrit entre une entreprise de production et un salarié (par ailleurs fonctionnaire) relèverait bien du cumul d'activités, qu'il s'agisse ou pas d'un film classé X.

- Par ailleurs, l'utilisation du matériel de police remis en dotation à des fins autres que professionnelles (notamment lors du tournage de films), en violation des dispositions de l'article 113-21 du REGPN, constitue une faute déontologique et un manquement au devoir de probité ; l'atteinte au crédit et au renom de la police nationale est prévue à l'article R.434-12 du CSI qui énonce que le policier ne se départ de sa dignité en aucune circonstance.

La constatation du manquement déontologique est distincte de la preuve des éléments constitutifs de l'infraction pénale**Énoncé**

Monsieur K fait un malaise devant le commissariat de police. Les sapeurs-pompiers, requis par le chef de poste en la personne du brigadier M, transportent monsieur K à l'hôpital. Le chef USP décide, par mesure de sécurité, de faire stationner le véhicule de monsieur K, une superbe «Maserati», dans la cour du commissariat. L'épouse de monsieur K est avisée de l'ensemble de ces diligences.

Lors de sa fin de vacation, le chef USP laisse en consigne au chef de poste les clefs du véhicule de monsieur K pour remise à son épouse. Le brigadier M, passionné de voitures de sport, décide alors à l'issue de sa vacation, en l'absence de présentation de madame K, d'emprunter la « Maserati » pour la soirée afin de visiter quelques amis.

Lors de sa prise de service, le chef USP constate l'absence de la fameuse voiture ainsi que de toute mention faisant état de son devenir. Il contacte alors le brigadier M, lequel explique de manière embarrassée être en possession du véhicule. Il ajoute l'avoir emprunté pour la tester et précise qu'il la ramène immédiatement, ce qu'il fait effectivement dans les minutes qui suivent.

La hiérarchie locale du brigadier M avise le procureur de la République, qui donne pour instruction de diligenter une enquête judiciaire pour vol. Parallèlement la hiérarchie locale décide d'ouvrir une enquête administrative en vue de qualifier les manquements professionnels du brigadier M.

Analyse et discussions

En matière judiciaire, la caractérisation de l'ensemble des éléments constitutifs, matériel et moral, de l'infraction pénale est requise pour qu'une infraction puisse être imputable. Or, si la caractérisation de l'élément matériel ne fait aucun doute dans le cas présent, puisque le brigadier M a clairement soustrait le véhicule de monsieur K à son insu, sa volonté de déposséder monsieur K de son bien est davantage discutable. En effet le brigadier M en empruntant ce véhicule, ne s'est pas véritablement comporté en maître sur la chose soustraite. En l'espèce, le procureur de la République pourrait donc classer sans suite cette affaire pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée.

En matière de manquement déontologique, le débat est étranger à cette question de l'*animus domini* : il convient ici de s'interroger sur l'atteinte portée à l'institution, distincte de celle portée à la société. Dans cette recherche, seul compte le résultat occasionné par l'acte de l'agent en l'absence de la prise en compte de sa volonté ou de son absence de volonté. En l'occurrence, peu importe la volonté du brigadier M lorsqu'il prend le véhicule de monsieur K, cet acte en lui-même est constitutif d'un, voire de plusieurs, manquements professionnels.

Proposition de résolution

En l'espèce, sont donc constitués les manquements déontologiques suivants :

- Le manquement à la probité, prévu à l'article R.434-9 du CSI. est caractérisé par l'appropriation irrégulière d'un objet qui avait été écarté par mesure de sécurité et qui se trouvait sous la garde du service de police.
- Le manquement au devoir d'obéissance, prévu à l'article R.434-5 du CSI. est caractérisé par l'absence d'exécution loyale et fidèle des instructions du chef USP par le brigadier M.

Respect de la dignité des personnes / discernement**Énoncé**

À la suite d'une erreur de la banque, un couple de personnes âgées se voit remettre le chéquier d'une tierce personne. Elles ne s'en aperçoivent pas et utilisent plusieurs formules de chèques jusqu'à ce qu'elles soient convoquées au commissariat de police et placées en garde à vue dans le cadre d'une affaire d'utilisation frauduleuse de chèques.

Au cours de la mesure de garde à vue, l'OPJ fait procéder au déshabillage intégral des intéressés. Au cours de l'audition, l'OPJ ne restitue pas à l'un des époux ses lunettes de vue qui lui ont été retirées par mesure de sécurité.

Analyse et discussions

Aux termes de l'article 63-5 du CPP, « *seules peuvent être imposées à la personne gardée à vue les mesures de sécurité strictement nécessaires* ». L'instruction DGPN du 31 mai 2011 précise cette disposition en indiquant que les mesures de sécurité en vue de la protection de la personne et d'autrui ne peuvent en aucun cas aboutir au déshabillage complet avec mise à nu de la personne. Toute autre mesure de sécurité autre que la palpation doit être décidée en considération de la nature et de la gravité des faits, des conditions de l'interpellation et, enfin, de la personnalité et du comportement de la personne.

En l'espèce, il s'agissait d'une présomption d'infraction économique et financière, commise par des personnes qui se sont présentées au commissariat à la suite de leur convocation et qui ne manifestaient aucun signe d'agressivité ou de détresse. L'OPJ justifiait la mesure en arguant de la pratique installée au sein du service d'une systématisation des « fouilles de sécurité » avec mise à nu, préalablement à tout placement en garde à vue, en totale contradiction avec les termes de la loi et les instructions largement diffusées et commentées au sein de la police nationale.

L'article 63-6 du CPP commande que « *la personne gardée à vue dispose, au cours de son audition, des objets dont le port ou la détention sont nécessaires au respect de sa dignité* ». L'instruction précitée souligne qu'il s'agit essentiellement de permettre au mis en cause d'entendre, de comprendre et de signer en parfaite connaissance de cause le procès-verbal d'audition.

En l'espèce, l'OPJ n'a pas pu justifier, en raison notamment de la nature des faits et de la personnalité de l'intéressée, la nécessité de maintenir le retrait de ses lunettes au cours de son audition.

Proposition de résolution

La mise à nu, effectuée en violation des dispositions législatives et des instructions de la police nationale, constitue un manquement au devoir de protection et de respect des personnes privées de liberté (art R.434-17 CSI). Il en va de même s'agissant du retrait des lunettes au moment de l'audition.

L'OPJ, en refusant sans justification sérieuse de restituer les lunettes au mis en cause souffrant d'un handicap visuel au moment de l'audition, a manqué du discernement nécessaire à l'exercice de sa mission et à l'obligation de respecter la dignité des personnes (art R.434-10 du CSI).

La discrétion professionnelle

Énoncé

Au cours d'un repas entre amis dans une ville de province, désireux de capter l'attention de son auditoire, un policier en poste dans cette ville raconte en détails, et en décrivant les personnes mises en cause (des notables locaux qui sont dès lors aisément identifiables pour tout habitant de la région), une enquête qu'il vient de clôturer depuis quelques heures, relative à une affaire qui va être jugée dans les prochaines semaines.

Un des convives s'empresse de communiquer ces informations à un ami, journaliste de profession, lequel écrit sur le champ un article détaillé qui paraît le lendemain dans la presse locale.

Analyse et discussions

Cet agent révèle des éléments connus des seuls enquêteurs, magistrats et experts judiciaires ayant à connaître de l'affaire.

Il donne des précisions qui rendent aisément identifiables les personnes mises en cause, alors que l'affaire est dans une phase inquisitoire, donc non publique.

Proposition de résolution

Encourant des sanctions de nature pénale pour violation du secret professionnel, ce policier peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour manquement à l'obligation de secret et de discrétion professionnels, prévu à l'article R.434-8 du CSI.

Sur le plan pénal, si cet agent concourt lui-même à l'enquête judiciaire, il commet alors un délit de violation du secret de l'enquête, alors que s'il ne concourt pas à celle-ci, il commet un recel de violation du secret de l'enquête.

Sur le plan disciplinaire, il commet un manquement au devoir de discrétion professionnelle, qu'il concoure ou non à cette procédure.

Une négligence professionnelle grave / décès d'un gardé à vue**Énoncé**

À la suite de son placement en garde à vue, alors qu'il se trouve en cellule, monsieur B, de corpulence frêle, connu et signalé pour des évasions antérieures, demande au fonctionnaire affecté au poste de garde-détenu à se rendre aux toilettes. Monsieur B s'étant montré jusqu'à présent calme, le policier l'accompagne sans l'entraver. Afin de respecter son intimité, le policier se retourne et s'écarte des toilettes.

Après un court instant, le policier entend un bruit suspect derrière lui. Il se retourne et constate que monsieur B parvient à s'évader en passant par l'ouverture partielle d'une fenêtre sécurisée. Le policier se précipite pour rattraper monsieur B mais il ne peut empêcher sa chute mortelle quatre étages plus bas.

Des enquêtes judiciaire et administrative sont alors simultanément ouvertes afin de déterminer si le policier a commis un ou plusieurs manquements professionnels et s'il peut se voir imputer une infraction pénale.

Analyse et discussions

En matière judiciaire, Il semble qu'en l'absence de tout élément moral, le procureur de la République pourrait décider de classer sans suite cette tragique affaire pour absence d'infraction. La faute d'imprudence ou la négligence telle qu'imposée au sens du code pénal ne semblant pas nécessairement constituée.

En matière de manquement professionnel, la réponse peut être différente.

En l'espèce, on pourrait en effet être tenté d'invoquer l'empathie manifestée par l'agent vis-à-vis de la personne gardée à vue, afin de le dédouaner par une absence de volonté de nuire.

Or, cette empathie, *a priori* anodine et louable, s'est révélée fatale et ne saurait absoudre le policier de sa responsabilité disciplinaire au regard d'une négligence évidente pour le professionnel qu'il est. Or c'est bien la question, doit-on analyser le comportement du policier en tant que profane ou en tant que professionnel ?

Proposition de résolution

Dans le cas présent, les manquements déontologiques suivants peuvent être retenus :

- la négligence professionnelle, prévue par l'article R.434-5 du CSI, est caractérisée par le fait que l'agent n'a pas exécuté consciencieusement sa mission de garde-détenu, en ne gardant pas à sa vue, en permanence, la personne retenue ;
- le manquement au devoir de protection de la personne interpellée et gardée à vue, prévu à l'article R.434-17 du CSI, est caractérisé par le défaut de surveillance de monsieur B ;
- le manquement au devoir de discernement, prévu à l'article R.434-10 du CSI, est caractérisé par le fait que le policier n'a pas envisagé les conséquences de sa décision, alors qu'il en avait le choix et le temps .

L'obligation d'impartialité

Énoncé

Un policier est chargé de diligenter une procédure comportant des plaintes réciproques de la part de voisins habitant dans deux appartements d'un même immeuble et se reprochant réciproquement des troubles de voisinage : bruits anormaux, dégradations volontaires de véhicules et de serrures des portes d'appartement et de boîtes aux lettres, ordures répandues devant et sur les portes, injures, menaces, bousculades, etc.

L'une des parties est une personne plutôt avenante, polie et se montrant sympathique.

Le policier, très sensible à cela, espère pouvoir nouer avec elle des relations extra-professionnelles. Il tient largement compte des arguments et éléments que cette personne présente et prête une oreille beaucoup moins attentive à ceux, pourtant objectivement tout aussi fondés, développés par l'autre partie.

Analyse et discussions

Ce policier n'examine pas objectivement les arguments et éléments qu'avancent les deux parties dans l'espoir que cela l'aidera à se montrer sous un jour avantageux à l'égard de l'une d'entre elles.

Proposition de résolution

Manquement à l'obligation d'impartialité : le respect de l'impartialité repose sur la prise en compte objective des faits et leur traitement en droit (article R.434-11 du CSI) ce qui fait défaut en l'espèce.

Usage abusif d'un téléphone portable à des fins privées sur la V.P.

Énoncé

Un agent en uniforme, de faction sur la voie publique à l'angle de deux rues, est tourné vers un des murs et « pianote » sur son téléphone portable depuis un bon moment, sans prêter aucune attention à ce qui se passe autour de lui.

Analyse et discussions

Passer un texto ou « *tweeter* » sont des actions anodines en elles-mêmes et pour tout un chacun. Cependant, si ce geste est répété et influe manifestement sur l'activité et la mission de l'agent, il devient répréhensible. Compte tenu des circonstances : l'agent de la force publique est en service, en uniforme sur la voie publique et censé assurer une mission de surveillance.

Toute son attention est fixée sur son téléphone : il n'assure pas la mission de surveillance qui lui a été assignée.

Son comportement est impropre à inspirer respect et considération.

Proposition de résolution

1 : manquement à l'obligation d'obéissance à la hiérarchie (art R.435-5 du CSI).

2 : manquement au devoir d'exemplarité (art R. 434-14 du CSI).

Cumul d'activités / exercice d'une mission de sécurité privée**Énoncé**

Un policier exerce, en dehors de ses heures de service, diverses missions de sécurité privée, dont :

- la surveillance d'entrepôts commerciaux pendant la nuit,
- l'escorte de chefs d'entreprise en visite dans la région parisienne,
- la surveillance et le contrôle des entrées d'une discothèque,
- la protection des abords de stades pendant des matchs de football.

Ces activités rémunérées lui sont proposées de manière ponctuelle, notamment afin de suppléer l'absence de certains salariés d'une entreprise privée de sécurité. Son employeur lui précise expressément qu'il ne doit en aucune circonstance faire état de sa fonction, ni utiliser son matériel professionnel remis en dotation. Son embauche est conditionnée au fait qu'il est un professionnel aguerri de la sécurité.

Plusieurs agents de son service constatent que leur collègue exécute des missions de sécurité privée et s'en ouvrent à leur hiérarchie.

Analyse et discussions

Entendu par son chef de service, ce fonctionnaire se défend en faisant valoir les arguments suivants :

- il exerce les activités de sécurité privée en dehors de ses heures de service,
- il ne réalise des missions que sur une durée moyenne de 10 heures par semaine,
- il ne fait pas état de sa qualité de policier,
- il n'utilise pas les moyens matériels et équipements dont l'administration l'a doté,
- les activités de sécurité diurnes qu'il pratique ne nuisent pas à la qualité de son travail de policier, il ne ressent pas de fatigue particulière, et sa hiérarchie ne s'est jamais plaint d'une baisse d'activité ou de résultats, ni d'un manque de professionnalisme,
- cette activité accessoire lui permet d'améliorer ses revenus, et les sommes ainsi gagnées sont intégralement déclarées à l'administration fiscale.

Proposition de résolution

La loi a consacré le principe selon lequel l'exercice d'une activité privée lucrative par un fonctionnaire est interdite, quelle qu'en soit la nature (article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Si ce principe d'interdiction est néanmoins assorti de nombreuses dérogations qui figurent tant à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 que dans le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 modifié relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, les activités de surveillance privée ne relèvent pas du domaine des exceptions qui doivent, dans de nombreux cas, faire l'objet d'une autorisation de l'administration après que l'agent a rendu compte à sa hiérarchie de son projet.

En l'espèce, le policier est passible de sanctions disciplinaires, notamment sur le fondement de l'article R.434-13 du CSI qui rappelle le principe de l'interdiction du cumul d'activités mais également sur celui de la violation des devoirs d'obéissance et de compte rendu (article R.434-4 du CSI).

Protection de la santé physique et mentale des effectifs / obligation d'assumer son commandement

Énoncé

Un policier présente des signes de dépression nerveuse. Ses difficultés sont liées à des problèmes familiaux et à de nouvelles tâches qui lui ont été confiées et auxquelles, faute de connaissances techniques, il ne parvient pas à faire face. Ses collègues tentent de l'aider en prenant en charge ses dossiers et en le soutenant du mieux qu'ils peuvent. Ni le fonctionnaire en difficultés ni ses collègues n'envisagent, dans un premier temps, d'évoquer le problème à leurs supérieurs hiérarchiques, avec lesquels le dialogue est difficile.

Ils finissent tout de même par confier leurs inquiétudes au chef de service et à son adjoint, qui leur répliquent qu'ils ont des objectifs à atteindre et qu'ils n'ont pas le temps de s'occuper des petits problèmes personnels de leurs subordonnés. Quelques jours plus tard, le fonctionnaire en difficultés met fin à ses jours avec son arme de service.

Analyse et discussions

Peut-on reprocher à la hiérarchie de ne pas avoir pris les mesures d'assistance ou conservatoires nécessaires ?

Plusieurs indications mettent en lumière un problème de management :

- absence ou insuffisance de communication entre les supérieurs et leurs subordonnés,
- la hiérarchie décide d'occulter la souffrance du fonctionnaire en prétextant qu'elle relève de la sphère privée,
- des missions ont été confiées à un fonctionnaire sans que soit pris en compte son niveau de formation et sa capacité à les accomplir.

Proposition de résolution

L'infraction pénale de la non-assistance à personne en péril peut ne pas être constituée. Mais telle n'est pas la question que nous nous devons de résoudre

Le manquement au devoir de protection dû à l'agent, distinct de l'infraction pénale, n'en est pas moins établi. Il est prévu à l'article R 434-6 du CSI : obligations incombant à la hiérarchie, qui ne peut s'exonérer de sa responsabilité en prétextant le caractère privé de la souffrance de l'agent.

Dès lors qu'une souffrance est clairement exprimée sur le lieu de travail et en conséquence parfaitement identifiable par la hiérarchie de l'agent, il est impératif de la prendre en compte. En l'espèce, des mesures conservatoires auraient dû être mises en œuvre : orientation et prise en charge du policier par la médecine du travail, désarmement éventuel, entretiens, alerte du SSPO, etc.,

C'est donc l'absence totale de mesures qui caractérise le manquement au devoir de protection.

Au regard des missions confiées, il est utile de rappeler que le principe hiérarchique impose au chef de veiller à ce que les tâches qu'il confie à un agent soient en rapport avec ses niveaux de formation, de qualification et d'habilitation. Si la distorsion est trop importante, un manquement au devoir de formation peut être reproché à la hiérarchie (art R.434-6 du CSI).

Probité du fonctionnaire et utilisation irrégulière de fichier

Énoncé

M. X, âgé de 57 ans, doit, dans quelques mois, faire valoir ses droits à la retraite. Il exerce depuis 20 ans dans la même circonscription dont il occupe aujourd'hui le poste d'adjoint au chef de service. Il s'est, au fil des ans, tissé un réseau professionnel et personnel important, notamment auprès des responsables d'une société automobile.

Il est très réactif lorsque cette société le sollicite et, très motivé, accomplit de grandes diligences lorsqu'elle est victime d'un délit. Il lui est parfois arrivé d'obtenir des indulgences pour certaines contraventions infligées à des responsables ou employés de cette société.

Il bénéficie de réductions importantes sur l'achat d'automobiles de cette marque, et le poste de responsable de la sécurité lui a été promis lorsqu'il sera en retraite. Les responsables lui demandent parfois de vérifier les antécédents de certains employés ou candidats à l'emploi au sujet desquels ils ont des doutes.

Analyse et discussions

1. M.X a-t-il obtenu des avantages de la société automobile ?

- Pour ce qui concerne les réductions importantes dont il bénéficie sur l'achat d'automobiles, on peut, afin de mieux apprécier le contexte, se poser la question de savoir si elles sont identiques à celles obtenues par les autres clients.

M.X s'est, en premier lieu, placé dans une position de conflit d'intérêts en acceptant de telles réductions de la part de cette société et, quel que soit leur niveau, on ne peut manquer de constater qu'il s'agit d'un avantage en nature.

- La promesse d'emploi qui lui a été faite constitue-t-elle un avantage lié à ses fonctions ?

La loi pénale n'interdit pas à un fonctionnaire de police à la retraite d'être employé par une société dont il n'assurait ni le contrôle, ni la surveillance et avec laquelle il n'avait jamais conclu de contrat lors de ses activités. Il ne contrevient pas aux dispositions de l'article 432-13 du code pénal réprimant la prise illégale d'intérêt.

La promesse d'embauche à un poste de responsabilité, examinée à la lumière des autres éléments du dossier, n'en constitue pas moins une promesse d'avantage en nature.

2. Ces avantages sont-ils liés à ses fonctions ?

C'est dans le cadre de ses fonctions que M.X a connu cette société, qui n'ignorait donc pas sa qualité. Quelle que soit la manière dont on aborde le problème, les avantages qu'il a obtenus sont, de ce fait, directement liés à sa fonction.

3. M. X a-t-il, en contrepartie, favorisé la société automobile ?

Ce point est encore plus évident et caractérise les manquements commis, puisque :

- M. X a fait preuve d'une motivation exceptionnelle à l'égard de cette société,
- Il lui est arrivé d'obtenir des indulgences pour certaines contraventions,
- Il lui a transmis des informations confidentielles.

Proposition de résolution

Indépendamment des infractions pénales, deux manquements peuvent être relevés :

- En procédant à des passages fichiers pour en obtenir ou maintenir un avantage obtenu ou espéré, le policier a contrevenu au devoir de probité (Art R.434-9 du CSI)
- Indépendamment de la preuve d'un quelconque avantage, il a contrevenu aux règles d'usage de traitement de données à caractère personnel. (Art. R.434-21 du CSI)

Manquement au devoir de probité / non-atteinte au crédit de l'institution**Énoncé**

M.Y, fonctionnaire de police, est amateur de livres anciens. Dans le cadre de son activité judiciaire, il rencontre un libraire victime d'un cambriolage avec lequel il sympathise rapidement. Ils nouent tous les deux une relation amicale et s'invitent parfois mutuellement à dîner en compagnie de leurs épouses respectives.

À l'occasion de son anniversaire, M. Y organise une fête à laquelle il invite le libraire. Celui-ci lui offre un livre rare, d'un prix assez élevé. Lors de cette fête, M.Y, un peu ivre, se livre à des pitreries filmées par une partie de l'assistance.

Analyse et discussions

1 - M. Y a-t-il contrevenu à son devoir de probité en recevant un cadeau de prix de la part d'une personne rencontrée à l'occasion de ses fonctions ?

Rappelons que les manquements peuvent être commis en service ou hors service. Le fait que ce présent ait été offert à M. Y en dehors de ses heures de service et dans un lieu privé est indifférent.

Si M. Y et le libraire se sont rencontrés dans un cadre professionnel, il n'en demeure pas moins qu'ils ont noué de véritables liens amicaux. Le présent de valeur offert à M. Y ne semble avoir appelé aucune contrepartie. L'appréciation des faits serait totalement différente si ce présent avait été offert en échange d'une indulgence obtenue pour une contravention ou d'une information concernant les antécédents d'un employé de la librairie.

Par ailleurs, M. Y ne semble pas avoir contrevenu à son devoir d'impartialité en favorisant son ami à l'occasion d'une affaire dont il aurait été victime ou auteur.

Le libraire n'est pas défavorablement connu des services de police et de la justice et les relations qu'ils entretiennent ne sont pas susceptibles de porter atteinte au crédit ou au renom de la police nationale (Art R.434-12 du CSI). L'appréciation des faits eut été tout à fait différente si M. Y avait entretenu une relation de ce type avec une personne défavorablement connue qui, de surcroît, lui aurait fait des cadeaux ...

2 - Les pitreries et l'ivresse de M. Y lors de sa fête sont-ils constitutifs de manquements ? Portent-ils atteinte au crédit ou au renom de la police nationale ?

Rien dans l'énoncé n'indique que les pitreries de M. Y aient un lien avec sa fonction. Tel n'eut pas été le cas si, par exemple, il s'était exhibé à demi-nu porteur d'une partie de son uniforme. Dans un tel cas, le fait d'être filmé aurait présenté un risque pour le crédit et le renom de la police nationale si ce film avait été diffusé en dehors de la sphère privée.

Proposition de résolution

M. Y n'a commis aucun manquement, ni au devoir de probité (art R.434-9 du CSI), ni au devoir d'impartialité (art. R.434-11 du CSI). Il n'a, à partir du moment où aucune image pouvant être associée à sa fonction n'a été diffusée en dehors de la sphère privée, commis aucune atteinte au crédit ou au renom de la police nationale (art R.434-12 du CSI).

Existence d'une faute déontologique / infraction pénale non constituée

Énoncé

Dix policiers d'une brigade de sûreté urbaine procèdent à l'interpellation de plusieurs membres d'une même famille, soupçonnés de cambriolages. La perquisition à leur domicile dure plusieurs heures du fait de la découverte de nombreux objets volés.

Au moment du déferrement des délinquants, le policier en charge de la procédure s'aperçoit que cinq des policiers présents lors de la perquisition n'ont pas signé le procès-verbal afférent. Pris par le temps, il imite de son mieux la signature de ses collègues, sur l'original et les copies de l'acte.

Le magistrat instructeur repère cette irrégularité et demande l'ouverture d'une enquête pour faux en écriture publique. Le policier auteur des faits est identifié. Ses cinq collègues concernés par les fausses signatures ne désirent pas déposer plainte à son encontre.

Analyse et discussions

En l'espèce, l'affaire sera classée sans suite par le parquet : l'infraction de faux en écriture publique, aux termes de l'article 441-1 du code pénal, ne peut être retenue que si l'altération frauduleuse de la vérité est de nature à causer un préjudice, qu'il soit actuel ou éventuel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque le corps des procès-verbaux n'a pas été altéré.

Pour autant, l'absence d'infraction pénale ne préserve pas le fonctionnaire de poursuites sur le plan disciplinaire, ***car le manquement au devoir de probité est constitué indépendamment de cet élément nécessaire à la démonstration de l'infraction pénale.***

Proposition de résolution

L'administration est en droit de reprocher à ce fonctionnaire :

- un manquement au devoir de probité (article R.434-9 CSI) ;
- un manquement à son devoir de loyauté (article R.434-5 du CSI) ;

L'obligation de rendre compte**Énoncé**

Alors qu'il est hors service, un agent A se querelle avec un individu B au sujet d'une place de parking. La querelle s'envenime au point que l'agent et l'individu en viennent aux mains sans que jamais A ne fasse état de sa profession.

Des témoins de cette altercation préviennent le commissariat local qui intervient sur les lieux. A et B, qui ne sont que superficiellement blessés, indiquent leur volonté de déposer plainte. Au cours de l'enquête diligentée pour les violences réciproques légères, A ne fera à aucun moment état de sa fonction, allant jusqu'à indiquer dans son dépôt de plainte qu'il est sans profession. Cette affaire se soldera par un rappel à la loi pour les deux individus.

L'agent, estimant que cet événement est sans gravité et relève exclusivement de sa vie privée, n'en avise pas sa hiérarchie. En revanche, il s'en ouvre à plusieurs de ses collègues. Cette information est finalement portée à la connaissance de son chef de service, qui décide d'ouvrir une enquête administrative. L'agent A, persuadé de son bon droit, refuse de s'expliquer lors de son audition administrative en arguant que cet événement est privé et non professionnel, et qu'il n'a en conséquence pas à en rendre compte.

Analyse et discussions

La problématique est ici la détermination du champ d'application de l'obligation de rendre compte. S'applique-t-elle aux événements ou incidents de la sphère privée ?

De même, on peut s'interroger sur l'attitude d'un agent qui, entendu par un service de police, ne révèle pas sa profession.

Proposition de résolution

Dans le cadre de l'audition administrative, en refusant de rendre compte de faits de la vie privée susceptibles d'avoir une influence sur son activité professionnelle et/ou sur l'image de l'institution, le policier contrevient à son obligation de rendre compte. Le manquement à l'obligation de rendre compte, prévu par l'article R.434-4 du CSI est caractérisé par le défaut de compte rendu de cet agent à sa hiérarchie sur un événement de nature à l'exposer à des poursuites pénales. En effet, l'agent est tenu de « *porter sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique, tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner sa convocation par une autorité de police, juridictionnelle ou de contrôle.* »

En mentant sur sa profession dans le cadre d'une procédure judiciaire, le policier a contrevenu à son obligation de loyauté prévue à l'article R.434-5 du CSI.

Manquement à l'obligation de prendre en compte le statut de victime ou de plaignant / refus de plainte**Énoncé**

À la fin d'un séminaire professionnel organisé dans le sud-est par une société lilloise, une salariée se présente dans un commissariat de Marseille afin d'y déposer une plainte à l'encontre d'un de ses collègues de travail pour des faits d'exhibition sexuelle commis à l'occasion de ce stage d'entreprise.

Elle est accueillie par un policier dans une petite pièce où patientent quatre autres personnes. Elle explique à cet agent que l'auteur des faits avait déjà tenté de l'agresser sexuellement il y a plusieurs mois dans les locaux mêmes de leur société à Lille. Il aurait agi de manière similaire avec certaines de ses collègues féminines qui, par peur de représailles, ont préféré ne pas dévoiler les outrages subis.

Le policier lui indique ne pas comprendre pourquoi elle n'est pas immédiatement rentrée dans sa région avec les autres participants du séminaire, plutôt que de perdre du temps en se présentant dans son service. Il lui conseille donc de se rendre le plus rapidement possible dans le commissariat de sa ville de résidence. Il rédige une main-courante qu'il lui remet à titre d'attestation de son passage, relatant de manière très résumée les événements dénoncés et insistant sur le fait qu'elle ne s'en est jamais ouverte ni à son médecin, ni à son mari, ni à ses patrons. L'entretien a duré 10 minutes.

Estimant avoir été mal reçue et orientée, la victime écrit au chef de service du policier. Elle mentionne également avoir été mal à l'aise du fait de la présence d'autres personnes dans la pièce, qui ont vivement réagi en entendant ses propos, ont pris part à la discussion et lui ont conseillé de ne plus se laisser faire.

Analyse et discussions

Le policier se défend au motif que la déclarante ne lui a pas paru crédible dans ses propos car, ayant eu la possibilité à de nombreuses reprises de mettre fin aux agissements de son collègue, elle n'y a pas procédé.

Par ailleurs, cette plainte tardive le confirme dans le fait que l'affaire n'est pas grave et qu'elle ne nécessite pas d'investigations urgentes.

Enfin, il souligne que tant les victimes que l'auteur présumé des faits résident à Lille et que l'enquête doit être menée par les services de police locaux.

Or, l'article 15-3 du code de procédure pénale fait bien obligation à un fonctionnaire de recueillir une plainte, et non une main-courante, indépendamment de son analyse de la situation.

Proposition de résolution

En l'espèce, il peut être reproché au policier le manquement à l'obligation de prendre en compte le statut de témoin ou de victime (R.434-20 du CSI), caractérisé par :

- le fait de refuser de prendre une plainte ;
- le fait de ne pas avoir accordé une attention particulière aux propos de la plaignante ;
- le fait de ne pas garantir la confidentialité des propos.

Propos racistes / atteinte à l'honneur / contrôles d'identité**Énoncé**

Un jeune policier vient, à l'issue de sa formation, d'intégrer une équipe au sein de laquelle l'un des fonctionnaires plus gradé, M. Y, tient, dans le cercle professionnel et parfois devant le public, des propos à caractère raciste. Il s'agit, par ailleurs, d'un fonctionnaire apprécié et bien noté par sa hiérarchie pour sa motivation et les résultats qu'il produit. Ses collègues de travail ne manifestent, en apparence, aucune réprobation l'égard de son comportement.

Lors d'un contrôle d'identité effectué dans le cadre de l'art 78-2 du CPP, M. Y, qui se trouve alors seul avec le jeune fonctionnaire, provoque un incident en tutoyant un adulte d'origine africaine qui, protestant sans dépasser les limites de la correction et du respect dus à l'autorité, se retrouve alors violemment plaqué à terre et menotté.

M. Y demande au jeune fonctionnaire de rédiger un procès-verbal faisant faussement état d'un outrage et d'une rébellion. Le jeune fonctionnaire refuse alors de s'exécuter.

Analyse et discussionsPour ce qui concerne le jeune policier :

Concernant les propos racistes tenus en public par son supérieur, ce jeune policier se trouve placé dans une position difficile. Doit-il se taire en cédant à la pression du groupe ou se conformer à l'obligation qui lui est faite de porter ces faits, contraires aux valeurs éthiques et à la loi, à la connaissance de ses supérieurs ?

De même, peut-il, sans contrevenir à l'obligation d'obéissance, refuser d'exécuter l'ordre de son supérieur qui lui enjoint de rédiger un procès-verbal mensonger, destiné à justifier une arrestation et une rétention qui sont, dans le cas d'espèce, arbitraires ?

Pour ce qui concerne son collègue plus gradé :

Indépendamment des infractions pénales que constituent les injures racistes, tenues en public ou non, ou la provocation à la haine raciale (art 24 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 et art R 624-4 du code pénal), les opinions discriminantes du fonctionnaire de police constituent des manquements professionnels si elles déterminent ses actions et l'exercice de ses missions, ou s'il les exprime publiquement, en raison de l'image dégradée de la police qu'elles renvoient.

Le tutoiement est délibérément employé durant le contrôle d'identité, sans aucune justification tenant aux conditions et aux circonstances de l'opération.

L'intéressé se soumet calmement au contrôle, l'emploi de la coercition pour l'interpeller et le menotter n'apparaît alors ni nécessaire, en l'absence d'infraction ni, le cas échéant, proportionné.

Enfin, l'agent use de sa position hiérarchique pour ordonner à son collègue moins gradé de rédiger un procès-verbal illégal.

.../...

Proposition de résolution

Pour ce qui concerne le jeune policier :

- Quelle qu'en soit la raison, s'il ne porte pas l'ensemble des faits contraires à la loi et à l'éthique commis par son supérieur à la connaissance de la hiérarchie, il viole son obligation de rendre compte (article R.434-4 du CSI) ;

- Au surplus, s'il garde le silence sur ces manquements professionnels, il manque à l'obligation de contrôle opéré par les pairs, posée à l'article R.434-26 du CSI, et selon lequel « *les policiers... veillent à titre individuel et collectif* » au respect du code de déontologie.

Le refus d'exécuter l'ordre donné par son supérieur ne peut lui être reproché puisqu'il s'inscrit dans l'exception au devoir d'obéissance prévue à l'article R.434-5 du CSI : le policier a la possibilité de refuser d'exécuter un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Pour ce qui concerne son collègue plus gradé :

- En tenant des propos racistes en présence du public, il porte atteinte au crédit et au renom de la police nationale (Art R.434-12 du CSI) ;

- En faisant preuve d'une familiarité non justifiée par les nécessités de l'opération, il a manqué à ses devoirs de courtoisie et d'exemplarité (article R.434-14 du CSI) ;

- S'il procède à des contrôles d'identité en se fondant sur des critères raciaux, il viole son devoir d'impartialité (Art.R.434-11 du CSI) et contrevient aux dispositions de l'article R.434-16 du CSI prohibant expressément ce type de comportement ;

- Le fait d'interpeller puis de menotter une personne sans motif légitime contrevient directement aux articles R.434-17 du CSI (et 803 du CPP) encadrant le port des menottes ainsi que R.434- 18 du CSI concernant l'emploi de la force ;

- Enfin, en donnant pour ordre la rédaction d'un procès-verbal mensonger, sans préjuger des poursuites judiciaires pouvant être engagées pour faux en écriture publique, il commet une atteinte grave au devoir de loyauté (article R.434-5 du CSI).

**Devoir d'obéissance ordre manifestement illégal / traitement des sources / probité / hiérarchie
manquement à l'obligation de formation**

Énoncé

À son arrivée dans une unité de police judiciaire chargée de la lutte contre les trafics de stupéfiants, un jeune ADS particulièrement sérieux et diligent est briefé par son nouveau chef de service sur les techniques et pratiques d'investigations mises en œuvre par les effectifs du groupe.

Il lui ordonne, parce que c'est selon lui le moyen le plus efficace en termes opérationnels, de prélever à l'occasion de chaque saisie de drogue ou d'argent, une partie destinée à alimenter une « caisse noire » pour financer les « indics ». Toujours dans le même esprit de chercher à parvenir à des résultats, quels que soient les moyens adoptés pour y parvenir, le chef de service tire profit du potentiel professionnel qu'il décèle chez le nouvel arrivant en l'affectant au traitement des « sources », bien que sachant qu'un ADS ne peut assurer cette mission.

Analyse et discussions

Partagé entre son devoir d'obéissance et la loyauté envers l'institution, qui suppose l'exécution des missions de police dans les cadres définis par la loi et les règlements, l'agent, afin de faciliter son intégration dans une équipe prestigieuse de police judiciaire, a délibérément exécuté les ordres qu'il savait illégaux ; il avait en effet, préalablement à son affectation, suivi une formation incluant le traitement des sources.

Par ailleurs, les fonds versés dans la « caisse noire » ont servi uniquement à la rémunération des « indics », aucun membre du groupe n'en ayant tiré un avantage ni enrichissement personnel.

Proposition de résolution

S'agissant du chef de service :

- En s'écartant délibérément des règles et en donnant des ordres manifestement illégaux, le chef de service a manqué à son **devoir d'obéissance**. (art R.434-5 CSI)
- En s'appropriant des fonds d'origine illégale et en disposant de l'argent ainsi accumulé en violation des dispositions relatives à la rémunération des sources, il a contrevenu à son **obligation de probité** (art R. 434-9 CSI).
- En affectant un ADS au traitement des sources humaines, il s'est affranchi des règles en la matière (art R. 434-22 CSI) et a également violé son **obligation de formation et de protection à l'égard de son collaborateur**, en affectant un agent à des missions qui ne relevaient pas de sa compétence (art R 434-6 CSI) et en l'exposant juridiquement.

S'agissant de l'agent :

- Pour s'attirer les bonnes grâces de sa hiérarchie, il n'a pas contesté les ordres manifestement illégaux et les a, au surplus, exécutés. Il a en cela manqué à son **devoir de loyauté** (art R.434-5 du CSI).
- Dans le même dessein, il a délibérément tu les agissements de son supérieur hiérarchique et, par son silence, les a validés alors qu'il est du devoir de tout policier de veiller au respect des principes du code de déontologie (art R.434-26 CSI).
- En entretenant un contact avec la personne délivrant des renseignements alors qu'il n'entrait pas dans le périmètre de la charte (immatriculation ou procédure d'évaluation d'un informateur), il a entretenu des fréquentations qui pourraient se révéler douteuses ou condamnables (art R.434-26 CSI).
- Son comportement atteste d'un **manque évident de discernement** (art R.434-10 CSI).
- Comme son chef de service, et pour les mêmes raisons, il a manqué à ses **devoirs d'exemplarité** (art R.434-12 CSI) **et de probité** (art R.434-9 CSI).

Défaut de contrôle hiérarchique interne / devoir d'obéissance / devoir de formation

Énoncé

À la suite de plusieurs disparitions de scellés au sein de son service, un chef de service nouvellement installé constate au cours de l'enquête administrative qu'il décide de diligenter, l'absence de toute instruction interne relative aux scellés. Afin de pallier cette anomalie, il rédige immédiatement une note de service mais omet de la diffuser. Quelques jours plus tard, une nouvelle disparition de scellé est constatée. L'OPJ, gardien du scellé disparu, entendu administrativement, révèle qu'il n'a eu connaissance d'aucune note récemment diffusée. En outre, au cours de cette audition, l'OPJ en profite pour exprimer son mécontentement à sa hiérarchie en indiquant que malgré plusieurs sollicitations écrites, il n'a toujours pas pu suivre un stage sur les faux documents alors qu'il est en charge de ce contentieux depuis plusieurs mois et que cette formation lui avait été promise lors de son affectation.

À la lecture de cette audition administrative, le chef de service consulte l'instruction des scellés qu'il vient lui-même de rédiger et constate que, par inadvertance, il n'a pas visé le service enquêteur comme destinataire. Il décide également de lire l'ensemble des rapports qu'il n'avait pas pris la peine de consulter depuis plusieurs semaines. Il constate que cet OPJ avait effectivement sollicité à plusieurs reprises un stage sur les faux documents.

Le mécontentement général des effectifs de ce service ainsi que ces dysfonctionnements sont portés à la connaissance de l'IGPN qui se saisit administrativement.

Analyse et discussions

Il ressort de ce cas, que le défaut de contrôle hiérarchique interne contrevient à plusieurs règles déontologiques. D'une part, le chef de service, en n'ayant pas pris de note de service relative à la conservation des scellés, n'a pas respecté les obligations qui lui incombent. D'autre part, après avoir rédigé cette note, ne lui incombait-il pas de s'assurer de sa bonne diffusion ?

Enfin, en ne répondant pas aux demandes répétées de formation d'un de ses agents, n'a-t-il pas contrevenu également à l'une de ses obligations ?

Proposition de résolution

Un chef de service a l'obligation d'assumer son commandement et de prendre les actes qui lui incombent au regard de sa fonction. Lorsqu'il ne le fait pas, il viole son devoir d'obéissance.

- Le manquement au **devoir d'obéissance**, prévu à l'article R.434-5 du CSI, est ici caractérisé par le fait que le chef de service n'a pas exécuté loyalement et fidèlement les instructions qu'il a lui-même reçues de sa propre autorité hiérarchique et selon lesquelles il a en charge la bonne marche de son service.
- Le non-respect du **principe hiérarchique** prévu par l'article R.434-4 du CSI en vertu duquel il est censé prendre des décisions, donner des ordres et les faire appliquer. Le chef de service, en l'absence de consignes en matière de scellés, n'a pas donné d'ordres et, après avoir rédigé une note de service, n'a pas veillé à ce que ses instructions parviennent à leurs destinataires.
- La **négligence professionnelle** prévue par l'article R.435-5 du CSI est également caractérisée, d'une part par le fait qu'il n'a même pas pris la peine de lire les rapports de ses effectifs, d'autre part par le fait qu'il ne s'est pas assuré de l'existence d'une note de service de gestion des scellés lors de sa prise de fonction.
- Le manquement à l'**obligation de formation** prévu par l'article R.434-6 du CSI puisqu'il incombe à l'autorité hiérarchique de mettre en œuvre au profit de ses personnels une formation adaptée aux missions qu'elle leur confie.

Diffusion d'images portant atteinte au renom de la police nationale**Énoncé**

Un jeune policier a mis en ligne sur son compte Facebook des vidéos où il se met en scène dans des situations en relation avec les métiers de la police. Il porte son uniforme ou présente en arrière-plan des insignes ou symboles montrant son appartenance à des services de la police nationale. Il tient des propos racistes, fait des commentaires désobligeants sur sa hiérarchie, sur l'institution, etc.

Conscient des risques pénaux et professionnels qu'il peut encourir en cas de publicité de ses propos et des images, il a pris soin de paramétrer son compte Facebook de façon à n'accepter qu'un cercle limité d'intimes pour partager ses vidéos.

Cependant, l'un des « amis », amusé par certaines de ces vidéos, décide de les diffuser à son entourage et à ses collègues, ce qui leur donne une large publicité.

Analyse et discussions

Dans le cadre de la sphère privée, tout agent est libre de la nature et de la teneur de ses propos. Par contre, s'ils viennent à être rendus publics, outre à des poursuites pénales pour diffamation ou injures, il s'expose à des poursuites disciplinaires. Dans le cas présent, la publicité donnée aux propos et images, bien qu'involontaire, est établie. Elle suffit alors à matérialiser les fautes.

Les images diffusées montrent le policier tantôt en tenue d'uniforme, tantôt entouré d'insignes et de symboles de la police nationale ; de même, ses propos se rapportent directement à l'exercice d'une mission de police. Il apparaît alors sans conteste au regard de tiers comme relevant des effectifs de la police nationale.

Ses commentaires désobligeants voire outrageants à l'encontre de sa hiérarchie, ses critiques mettant en cause la politique menée par l'institution qu'il doit servir, ses invectives à connotations racistes, sont condamnables sur le plan pénal, mais aussi sur le plan professionnel. L'agent, même s'il n'a pas agi délibérément, a permis à sa hiérarchie d'être destinataire d'un message qui lui porte directement atteinte ; il a en outre offert au public la possibilité d'être témoin de la déconsidération qu'il jette sur son institution et de son manque de respect de certaines valeurs essentielles que tout policier doit pourtant protéger.

Proposition de résolution

Par ses actes et ses propos conduisant à donner au public une image dépréciée de la police nationale et de ses personnels, l'agent a nui à la considération portée à la police nationale, indépendamment du caractère volontaire ou non de son comportement ; en effet, l'obligation « de ne pas porter atteinte au crédit de l'institution » est une obligation de résultat, qui suffit à caractériser la faute. Elle oblige donc les agents à une particulière vigilance et prudence lorsqu'ils s'expriment sur les réseaux sociaux (art R. 434-12 CSI).

En manquant aux élémentaires et nécessaires respect et loyauté que doit tout policier à sa hiérarchie, à l'institution, ainsi qu'au service public de la police qu'il est censé exercer, il a manqué à son devoir de réserve (art R.434-29 CSI).

Par ses termes irrespectueux envers une catégorie raciale ou religieuse, qui relèvent directement d'une discrimination, il a manqué à son devoir d'impartialité (art R.434-11 CSI).

Devoirs de neutralité, d'exemplarité et port de la tenue d'uniforme

Énoncé

Un policier affecté à la police des frontières dans un aéroport francilien revêt, durant la période hivernale, une tenue de service général qu'il adapte à ses conditions de travail.

Considérant en effet qu'il évolue dans des locaux surchauffés, il ne porte pas son blouson et le col de sa chemise est largement ouvert. Qui plus est, celle-ci est à manches courtes et laisse apparaître des tatouages qui couvrent la totalité de ses avant-bras. Ceux-ci sont alors accessibles au regard du public.

Analyse et discussions

Le port de la tenue d'uniforme permet au policier de justifier son appartenance à une institution. Il constitue, dans la relation avec l'utilisateur, un moyen d'identification du service. Le RGEPN et des instructions particulières posent les principes et précisent leurs modalités de mise en œuvre. Le respect de ces instructions permet notamment de donner une bonne image de la police.

En l'espèce, l'agent s'affranchit individuellement de ces règles pour son confort personnel. Il exerce avec des collègues, qui eux suivent scrupuleusement les consignes. En raison de l'apparence négligée de sa tenue, il pourrait légitimement altérer la confiance de l'utilisateur dans l'institution.

D'autre part, ses tatouages sont constitués de dessins et symboles évoquant directement sa foi ou ses croyances religieuses.

Proposition de résolution

En affichant ses convictions religieuses, il manque d'abord à son devoir de neutralité (art R.434-29 du CSI).

En exerçant dans une tenue indigne de l'institution qu'il sert, il manque à son devoir d'exemplarité et nuit à l'image de la police nationale (art R.434-12 du CSI).

3. LES ACTES ET LES ACTEURS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

3.1 L'OUVERTURE D'UNE ENQUETE ADMINISTRATIVE : LA SAISINE

3.1.1 LES DIVERS CAS DE SAISINE

Le déclenchement d'une enquête administrative est subordonné à la connaissance par l'administration d'un comportement susceptible de constituer un manquement déontologique ou professionnel. Les faits dénoncés doivent paraître crédibles.

L'enquête administrative reste sujette au principe d'opportunité : la crédibilité objective est un critère de discernement qui permet de prendre en compte l'atteinte éventuellement portée à la profession et à ses membres, mais également de ne pas déstabiliser à toute occasion la sérénité nécessaire à l'action.

Il n'est pas possible de réaliser une liste exhaustive des moyens par lesquels l'administration peut être avisée du manquement d'un de ses agents mais il est intéressant de retenir que les moyens sont nombreux et qu'il n'y aura pas de réelle difficulté à trouver le terreau suffisant pour fonder une saisine. Aucun moyen ne peut a priori être écarté. Citons pour exemples les plus marquants :

- ◆ les signalements, les plaintes, les dénonciations réalisés par courriers, courriels ou appels téléphoniques, émanant de particuliers ou de personnes morales de droit privé ou public ;
- ◆ les mains courantes (MCI) d'interventions effectuées par les services de police ;
- ◆ les mains courantes (MCI) de déclarations recueillies par les services de police ;
- ◆ les fiches d'accueil remplies par les particuliers dès leur arrivée à l'IGPN ;
- ◆ les signalements effectués par les représentations ou délégations étrangères ;
- ◆ les signalements communiqués par les administrations et services publics ;
- ◆ les signalements ou mains courantes reçus directement par les services internes d'inspection ;
- ◆ tout rapport administratif des agents ou de leurs supérieurs hiérarchiques ;
- ◆ les informations portées par quelque moyen que ce soit à la connaissance d'un chef de service (rapport verbal, constatations par des fonctionnaires, etc.) ;
- ◆ la remise par des tiers de films vidéo, de supports audio, de photographies etc. ;
- ◆ l'exploitation des articles de la presse écrite ou audiovisuelle ;
- ◆ les constatations opérées sur des documents administratifs, les registres internes tenus dans les services de police, les télégrammes « 10 points » des services de la police nationale, les fichiers etc. ;
- ◆ les dysfonctionnements constatés par l'autorité hiérarchique, y compris intermédiaire ;
- ◆ la surveillance des réseaux sociaux ;
- ◆ le compte rendu des débats oraux lors des audiences publiques de jugement, etc.

3.1.2 LES AUTRES INFORMATIONS POUVANT CONSTITUER UNE SAISINE

3.1.2.1 LES COURRIERS ANONYMES

Un courrier anonyme, à lui seul, ne devrait pas constituer un élément suffisant à l'ouverture d'une enquête administrative. Il sera procédé à des vérifications qui permettront, ou non, de confirmer le sérieux des allégations réalisées sous le couvert de l'anonymat, pour justifier l'ouverture d'une l'enquête.

3.1.2.2 LES REVELATIONS PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES

Seul le parquet peut communiquer notamment aux autorités administratives des éléments provenant d'une procédure judiciaire, en application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 11 du code de procédure pénale (afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour **mettre fin à un trouble à l'ordre public**). Cet article n'a pas accordé ce droit aux magistrats instructeurs ni, et c'est moins connu, aux procureurs généraux. Toutefois, rien n'interdit au procureur de la République de demander communication de pièces aux juridictions d'instruction, aux fins de transmission à la police nationale (Cf. *infra*).

Si le parquet use de son droit d'information dans l'intérêt général pour aviser l'administration que l'un de ses agents est fautif, de telles révélations vont interférer dans le processus disciplinaire propre à la police nationale. Dans ce cas, l'autorité hiérarchique dispose de d'une information régulièrement obtenue qui vient alimenter son enquête administrative.

3.1.2.3 L'INTERVENTION DU DEFENSEUR DES DROITS

Aux termes de l'article 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits :

« *Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction* ». Sur cette base, l'autorité d'emploi ou les services d'inspection pourront enquêter sur le comportement ou les agissements d'un fonctionnaire avant de communiquer leurs conclusions au Défenseur.

3.2 LES SUJETS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

Trois catégories peuvent être utilement distinguées. Il s'agit des sujets actifs, des sujets influents et des sujets passifs de l'enquête.

3.2.1 LES SUJETS ACTIFS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE (CEUX QUI PROCEDENT AUX ACTES D'ENQUETE)

3.2.1.1 L'AUTORITE HABILITEE A DECLENCHER UNE ENQUETE ADMINISTRATIVE

Afin que la sanction appliquée soit juste et proportionnée au manquement révélé, il importe de communiquer à l'autorité chargée du pouvoir de nomination tous les éléments lui

permettant de se forger une opinion. L'enquête administrative, par l'éclairage qu'elle va fournir, s'impose donc comme un préalable au processus disciplinaire.

En vertu de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité chargée du pouvoir de nomination* ».

Cependant, les autorités compétentes pour diligenter une enquête administrative dans le périmètre de la police nationale peuvent être différentes de l'organe de nomination de l'agent.

Il peut ainsi s'agir :

- des chefs de service et de leurs adjoints, pour ce qui concerne les manquements de faible gravité ;
- de services dédiés relevant de chacune des directions et services centraux de la police nationale ou des directions actives de la préfecture de police ;
- des services centraux et des délégations de l'inspection générale de la police nationale.

L'administration n'a pas l'obligation d'engager une enquête administrative dès que les faits sont portés à sa connaissance. En l'espèce, tout comme en matière judiciaire, la célérité peut parfois se révéler un écueil, du fait d'une information tronquée, incomplète ou même erronée.

À tout moment, l'administration est libre de revenir sur la décision initiale de ne pas enquêter administrativement.

3.2.1.2 LES ENQUETEURS EN CHARGE DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

La qualité judiciaire d'OPJ ou d'APJ est inopérante en matière d'enquête administrative. Elle ne doit pas figurer dans le corps des procès-verbaux ou des rapports établis.

Se pose de manière récurrente le problème du grade de l'agent œuvrant en la matière administrative. L'absence de toute règle conduit néanmoins à proposer le respect des principes ci-dessous définis, qui découlent naturellement de l'organisation administrative :

- lorsque l'enquête administrative est diligentée dans le service d'emploi du fonctionnaire, seuls ses supérieurs hiérarchiques seront habilités à recueillir ses propos, car cette enquête est une des **modalités de l'exercice du pouvoir hiérarchique** ;
- tout enquêteur affecté, soit dans un service dédié en charge de la discipline (dans les directions ou services centraux de la direction générale ou à la préfecture de police), soit à l'inspection générale de la police nationale, a qualité pour procéder à l'audition d'une personne, quel que soit son grade, son statut, ou l'emploi qu'elle occupe, car l'autorité hiérarchique est alors provisoirement déléguée à un tel service.

3.2.2 DES SUJETS INFLUENTS : LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE (CELUI QUI PEUT ENRICHIR L'ENQUETE) ET LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES CHARGES DU CONTROLE EXTERNE

Le procureur de la République n'appartient pas au domaine de l'enquête administrative et n'en est évidemment pas l'un des acteurs puisque son domaine est, au contraire, celui de l'enquête judiciaire. Pour autant, la commission d'une infraction pénale par un agent, en dehors du service ou en

mission de service, aura souvent pour conséquence de caractériser également un manquement professionnel ou déontologique.

Les parquetiers ont un rôle d'importance puisque, dans les cas de commission d'une infraction pénale par un agent de la police nationale, ils sont seuls habilités à transmettre à l'autorité administrative les informations qu'ils détiennent ou dont ils ont connaissance via des magistrats instructeurs (cf. *supra*).

Pour autant, la perméabilité s'arrête ici. **Un procureur de la République, même lorsqu'il exerce son pouvoir de communication, ne peut influencer ou solliciter directement de l'autorité administrative qu'elle exerce son pouvoir disciplinaire.**

La séparation des pouvoirs s'oppose à une pratique selon laquelle un procureur de la République avise l'autorité administrative qu'il classera sans suite des faits susceptibles de qualification pénale à la condition qu'elle inflige une sanction disciplinaire.

Ces pratiques de « troc », qui ne sont pas conformes aux textes, peuvent conduire à des situations parfois inextricables. Pour exemple : un procureur de la République saisi d'une affaire d'usage de la force par un fonctionnaire de police, décide d'un classement sans suite qu'il subordonne à une sanction disciplinaire.

Ce « troc » conduit l'autorité administrative à devoir constater un usage disproportionné de la force et le sanctionner, là où le magistrat du parquet a considéré l'action comme régulière au regard de la loi pénale, puisque la décision précise alors que ce classement s'opère pour une « *infraction insuffisamment caractérisée* » ou « *absence d'infraction* ».

La sanction disciplinaire viendrait alors contredire l'analyse juridique du parquet, qui pourrait éventuellement être contrecarrée, par une plainte avec constitution de partie civile ou une citation en direction de l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel.

Si le procureur de la République n'informe pas spontanément l'administration des faits et des éléments de l'enquête judiciaire, il revient à l'enquêteur administratif de s'enquérir, le cas échéant, de ces éléments auprès du parquet, pour mettre en œuvre ou alimenter une enquête administrative. L'enquêteur « administratif » ne peut directement s'adresser à l'enquêteur « judiciaire », même si celui-ci détient déjà ces informations. En effet, il reste formellement interdit, en dehors de toute autorisation expresse du procureur de la République, de faire état d'éléments provenant d'une enquête judiciaire.

Enfin, le même événement, pouvant donner lieu à l'application d'une sanction pénale mais également disciplinaire, devra donner lieu à l'établissement de deux procédures parfaitement distinctes, diligentées par des enquêteurs différents.

Si les autorités administratives indépendantes, notamment le Défenseur des droits, peuvent influencer sur l'ouverture ou sur le cours d'une procédure administrative, elles n'ont pas de rôle prépondérant en la matière. Il n'est pas rare que le Défenseur des droits recommande à l'administration de diligenter des poursuites disciplinaires, à la suite de ses enquêtes.

3.2.3 LES SUJETS « PASSIFS » DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE (CEUX SUR LESQUELS S'EXERCENT L'ENQUETE)

La difficulté est ici de définir avec précision le périmètre des agents qui peuvent faire l'objet d'une enquête administrative.

3.2.3.1 LES PERSONNELS AFFECTES DANS LES SERVICES DE LA POLICE NATIONALE

Il s'agit de tous les personnels affectés dans les services de la police nationale. Ces services sont définis à l'article 6 du décret n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

Il est ainsi possible de réaliser une enquête administrative sur les militaires de la gendarmerie nationale, affectés en position normale d'activité dans l'un de ces services.

Il en va de même pour les adjoints de sécurité (ADS) nommés par les préfets de départements (autorité disciplinaire).

Les conclusions de l'enquête administrative doivent être transmises à l'autorité ayant le pouvoir de nomination sur les agents affectés en périmètre police nationale. Il peut cependant s'agir d'autres directions du ministère de l'intérieur (gendarmerie, secrétariat général, etc.).

3.2.3.2 LES PERSONNELS AFFECTES DANS LES SERVICES COMMUNS AUX DIRECTIONS GENERALES DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE NATIONALES

Le DGPN et le DGGN animent et coordonnent de manière conjointe l'action de la direction de la coopération nationale (DCI) et du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²). Tant l'IGGN que l'IGPN sont compétentes pour mener les enquêtes sur les personnels du ST(SI)² et de la DCI.

3.2.3.3 LES PERSONNELS AFFECTES DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR DONT LES MISSIONS SONT EN LIEN AVEC LA POLICE NATIONALE

L'école nationale supérieure de la police (ENSP) est en charge des formations initiales et continues des officiers et des commissaires de police. L'institut national de la police nationale (INPS) a pour mission d'effectuer les examens et analyses demandés par les autorités judiciaires et les policiers. Seule l'inspection générale de l'administration (IGA) ou le directeur de chacun de ces établissements publics peuvent diligenter une enquête administrative sur les agents qui y sont affectés.

Les personnes accomplissant une période de scolarité à l'ENSP, et qui avaient antérieurement la qualité de fonctionnaires, sont nommées à l'ENSP par la voie du détachement, et ce jusqu'à leur titularisation (Cf. : article 14-10° du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions).

Ils obéissent donc aux règles générales disciplinaires en matière de détachement (voir infra) : l'IGPN ne pourra procéder à enquête administrative que s'agissant des fautes commises **avant leur scolarité**.

L'enquête administrative qui concerne un élève, issu du concours dit « externe », ayant commis un manquement, qu'il soit commis hors ou en fonction, sera dans tous les cas confiée soit à l'IGA, soit au directeur de l'école nationale de supérieure de la police.

N.B. : *En matière judiciaire, l'IGPN, sur instructions du procureur de la République ou d'un juge d'instruction, peut parfaitement enquêter sur des agents sur lesquels elle n'aurait pas compétence en matière d'enquête administrative.*

3.2.3.4 LES POLICIERS DETACHES DANS LES AUTRES ADMINISTRATIONS

L'article 13 ter du statut général dispose qu'« *au titre des fautes commises lors du détachement, l'autorité investie du pouvoir de nomination dans le corps ou le cadre d'emplois de détachement est compétente pour l'exercice du pouvoir disciplinaire. La procédure et les sanctions applicables sont celles prévues par les dispositions statutaires en vigueur, selon le cas, dans la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière* ».

La procédure disciplinaire incombant à l'organisme d'accueil, en cas de faute commise par le fonctionnaire détaché, il est permis d'en déduire que l'enquête administrative lui échoit également.

Ainsi, la situation de l'agent sera à prendre en compte au moment de la commission des faits. Un service d'inspection interne à la police nationale peut se saisir des faits si la faute a été commise antérieurement à la décision de détachement, mais révélée postérieurement.

3.2.3.5 LES POLICIERS MIS A DISPOSITION

Les policiers mis à disposition, conformément au décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, sont soumis au contrôle des corps d'inspection de leur administration d'origine (article 10). Le pouvoir disciplinaire appartient à l'administration d'origine (article 9). Rappelons qu'en cas de faute disciplinaire, il peut être mis fin sans préavis à la mise à disposition, par accord entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil (article 6).

3.2.3.6 LES FONCTIONNAIRES DE LA POLICE NATIONALE RETRAITES

En règle générale, il n'est pas possible d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un retraité lorsque les faits reprochés ont été portés à la connaissance de l'administration après son admission à la retraite. En effet, la cessation définitive de fonctions emporte de droit la perte de la qualité de fonctionnaire (article 24 de la loi du 13 juillet 1983 précitée).

Toutefois, si la décision admettant le fonctionnaire à la retraite n'est pas devenue définitive, l'administration peut différer l'examen de la demande de l'agent demandant à faire valoir ses droits et il est alors possible d'engager des poursuites disciplinaires (avis de la section des finances du Conseil d'État, 05/08/86 EDCE p.177).

Les policiers participant à la réserve civile de la police nationale, qui ont le statut de collaborateur occasionnel du service public, peuvent quant à eux faire l'objet d'une enquête administrative, pouvant déboucher sur la rupture unilatérale de leur contrat de réserviste volontaire.

3.3 LA SEPARATION ENTRE LES ENQUETES JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES

L'enquête administrative s'impose comme un préalable indispensable à l'action disciplinaire, permettant d'éclairer l'autorité chargée du pouvoir de nomination et la conseiller dans sa prise de décision. Phase *ante*-disciplinaire, elle peut néanmoins coexister avec une enquête judiciaire, diligentée sur les mêmes faits, lesquels pourront concurremment être qualifiés d'infractions pénales en matière judiciaire et de manquements professionnels et déontologiques en matière administrative.

L'obligation de séparer et de différencier les enquêtes judiciaires et administratives est actuellement rappelée dans les notes :

- **DGPN/PN/CAB/N° 2012-6371-D du 22 octobre 2012 relative à la séparation des enquêtes administratives et judiciaires ;**
- **IGPN/BAD/n°12-2531-D du 8 novembre 2012 relative à la mise en œuvre des recommandations de la mission sur la protection fonctionnelle, relative à l'enquête administrative ;**
- **PP/DRH/SDP du 14 décembre 2012 relative au renforcement de la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes.**

3.3.1 LA MISE EN ŒUVRE DE LA SEPARATION ENTRE LES DEUX TYPES D'ENQUETE

Les principes suivants devront impérativement être respectés par les enquêteurs et les chefs de service en charge de l'enquête menée administrativement :

Lorsque les faits commis par l'agent ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale, il y aura lieu d'établir une enquête en la seule forme administrative, en application des principes repris *infra*.

Exemple : Le chef d'une circonscription de sécurité publique pourra entamer une procédure administrative à l'encontre d'un de ses subordonnés ayant une tenue d'uniforme inappropriée et une coupe de cheveux non réglementaire, du chef de manquement au devoir d'exemplarité.

La séparation fonctionnelle suppose que le fonctionnaire diligentant des actes judiciaires ne pourra procéder à l'audition administrative de l'agent susceptible d'être mis en cause sur le plan disciplinaire. Par voie de conséquence et réciproquement, le fonctionnaire procédant à l'audition administrative ne diligentera pas d'actes de nature judiciaire.

Exemple : Un enquêteur d'une délégation de l'inspection générale de la police nationale ayant participé à une affaire de corruption par personne dépositaire de l'autorité publique ne pourra réaliser l'audition administrative du ou des policiers mis en cause, du chef de manquement au devoir de probité.

Si des faits à caractère pénal se révèlent à l'occasion de l'enquête administrative, l'enquêteur doit immédiatement les dévoiler à l'autorité judiciaire, laquelle saisira le service enquêteur compétent *rationae loci, materiae* ou *personae*, et ce en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Si les faits sont mis en évidence plus spécifiquement à l'occasion d'une audition administrative, l'enquêteur devra en prendre acte de manière succincte dans son audition administrative, en mentionnant que ces nouveaux faits donneront lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire. Par procès-verbal séparé, il entendra la même personne sur ces nouveaux faits.

Cette nouvelle procédure sera transmise au service compétent en application des règles sur la séparation fonctionnelle ou organique, et eu égard aux protocoles de répartition des compétences entre les services.

Exemple : Le fonctionnaire entendu administrativement par son chef de service du fait d'une tenue d'uniforme inappropriée et d'une coupe de cheveux non réglementaire, reconnaissant à cette occasion être un consommateur de produits stupéfiants d'habitude, sera entendu sur ce fait nouveau dans une procédure judiciaire distincte, conduite du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants.

3.3.2 LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE SERVICES

Si la répartition des saisines au plan judiciaire relève de la seule appréciation des magistrats dans le cadre de la circulaire ministérielle CRIM 86 du premier décembre 1986, jusqu'à présent aucun protocole ne venait régler la répartition des saisines en matière administrative.

La réforme de l'inspection générale de la police nationale a conduit à définir des règles de compétence dans le cadre de protocoles de saisine, à l'image de celui déjà mis en place par le préfet de police par note 13-1156 du 14 juin 2013.

3.4 LES ACTES DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

L'enquête administrative permet la réalisation de nombreux actes dont il n'est pas possible de dresser une liste exhaustive, et dont la seule limite consiste en l'absence de contrainte ou de mesure de coercition applicable aux agents et aux tiers.

Toutefois, le recours à une palette d'investigations la plus large possible permettra d'éviter l'écueil de résumer l'enquête administrative à la seule audition de l'agent mis en cause. La coutume ou, à tout le moins la pratique, est parfois en décalage avec ces possibilités d'investigation.

3.4.1 LE PROCES-VERBAL ADMINISTRATIF DE SAISINE

Comme tous les autres actes de l'enquête administrative, le procès-verbal de saisine doit se différencier des actes judiciaires.

Il convient donc de faire figurer dans l'en-tête et dans la marge du document la mention « **ENQUETE ADMINISTRATIVE** » afin d'éviter tout risque de confusion. Cet acte se doit d'être le plus détaillé possible et reprendre l'intégralité des éléments qui ont motivé la décision d'ouvrir une enquête avant la phase disciplinaire. Devront être annexés à la suite de ce procès-verbal tous les documents, supports, etc., remis à l'enquêteur en vue de matérialiser les faits. A ce jour, il n'existe pas entre les directions d'emploi (cellules internes d'inspection ou de discipline) et l'IGPN de modèles homogénéisés des actes de l'enquête administrative.

Toute référence à une qualification pénale est à exclure, seul sera visé le ou les manquements, pouvant donner lieu à une procédure disciplinaire (une qualification pénale peut être évoquée au titre d'une condamnation qui est relevée par l'enquête et à partir de laquelle un manquement sera retenu).

La référence au code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales figurera dans ce premier acte de la procédure administrative. Il ne sera pas nécessaire de reproduire cette mention dans les actes ultérieurs.

Enfin, la pratique du « copier/coller » avec les actes judiciaires, lorsque les deux types d'enquête sont réalisés par le même service, est formellement proscrite.

N.B. : À ce jour, il n'existe aucune prescription en matière disciplinaire. La fin de cette imprescriptibilité est envisagée à l'article 27 du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui énonce 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 connaissance des faits passibles de sanction [...]».

Le point de départ de la prescription est donc incertain, au vu de la rédaction du projet de loi. L'ensemble des moyens d'information de l'administration, tel que listés dans les points 1-1 et 1-2, ne permettra pas de connaître avec précision la date à laquelle elle pourra revendiquer la mise en œuvre du processus disciplinaire, la date de rédaction du procès-verbal de saisine de l'enquête administrative pouvant être postérieure.

La saisine pourra souvent consister en des constatations réalisées à partir du moyen ayant permis le déclenchement de l'enquête (MCI déclaration ou intervention, télégramme, courrier, rapport préalable, etc.). Il pourra également s'agir parfois de l'audition d'un agent, mis en cause ou non.

3.4.2 LE COMPTE RENDU

D'un usage répandu dans la police nationale, il permet de résoudre judicieusement les affaires de faible gravité, notamment lorsque l'agent mis en cause ne conteste pas être l'auteur des faits et lorsqu'il n'apparaît pas nécessaire de procéder à des investigations complémentaires.

L'obligation de rendre compte pour les policiers est détaillée à l'article 113-1 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, qui précise que « *les fonctionnaires actifs de la police nationale sont soumis [...] à l'obligation de rendre compte sans délai et par écrit à leur hiérarchie [...] de tout fait ou incident à caractère personnel ou se rapportant à l'exécution du service, et des circonstances dans lesquelles ils se sont produits [...]* ».

Plus récemment, son fondement a été réaffirmé à l'article 3 du décret portant code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale : « *les policiers et les gendarmes rendent compte sans délai de tout fait, survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner leur présentation devant une autorité de police, juridictionnelle ou de contrôle* ».

Cette obligation peut prendre différentes formes, la plus évidente étant réalisée par le biais du rapport administratif. Ce rapport écrit, sans formalisme particulier, peut constituer une alternative à l'audition administrative et n'être suivi d'aucun autre acte (dès lors que les faits sont simples ou de peu de gravité).

Il peut également venir à la suite d'un procès-verbal de saisine, pour une enquête plus longue ou plus complexe.

Le fait d'avoir rendu compte par rapport ne dispense pas l'agent d'être ultérieurement entendu par procès-verbal administratif : seule l'autorité hiérarchique (ou l'enquêteur en charge du volet administratif) décide du moyen qu'elle entend utiliser pour mener à bien ses investigations et permettre à l'autorité administrative en charge du pouvoir disciplinaire de forger son opinion.

3.4.3 LES AUDITIONS

Il n'existe aucun formalisme particulier s'agissant des auditions menées en matière d'enquête administrative. Tout comme le procès-verbal de saisine, il paraît utile d'utiliser un masque uniformisé pour chacun des services.

3.4.3.1 LA CONVOCATION DES AGENTS DE LA POLICE NATIONALE

La convocation doit indiquer, même de manière sommaire, les faits motivant l'audition. Elle rappelle que l'agent peut être assisté de la personne de son choix, sous réserve qu'elle

n'ait pas de lien hiérarchique avec l'autorité qui enquête administrativement (y compris les représentants du personnel du service).

Dès réception de la convocation, l'agent doit aviser l'autorité effectuant l'enquête administrative s'il désire ou non être accompagné.

Il n'est pas nécessaire qu'il communique à ce stade l'identité du tiers requis.

Il convient de respecter un délai raisonnable entre la notification ou la réception de la convocation et la réalisation de l'audition.

Enfin, l'agent devra se présenter **en tenue bourgeoise correcte**, muni de sa carte professionnelle, sans son arme administrative qui sera conservée à son service d'affectation.

En cas d'urgence, la convocation pourra être faite oralement, en apportant néanmoins les informations visées ci-dessus. Dans ce cas il sera également possible de s'affranchir du respect d'un délai minimum.

3.4.3.2 LA DUREE DE L'AUDITION

L'audition administrative n'a pas de durée limitée dans le temps. Certaines affaires particulièrement sensibles nécessitent de procéder à des entretiens dont la durée est plus ou moins longue. Il conviendra donc de préciser les heures de début et de fin de l'audition et d'indiquer, le cas échéant, que l'agent a souhaité mettre fin provisoirement à l'audition.

Une audition trop longue, sans respecter de temps de repos (pause méridienne, etc.), pourrait être assimilée à une forme de contrainte ou de pression psychologique.

De même, sauf cas de nécessité, les auditions ne devront pas être effectuées de nuit, ou pendant les repos récupérateurs des agents, ou alors qu'ils sont en congés, sauf avec leur accord express.

3.4.3.3 LES AUDITIONS DES AGENTS SUSCEPTIBLES D'ETRE MIS EN CAUSE

Dans la mesure du possible, pour un double souci de bonne administration et de courtoisie, il convient d'aviser de l'audition envisagée le supérieur hiérarchique de l'agent.

L'agent doit être informé qu'il ne peut invoquer « le droit au silence », à la différence d'une enquête judiciaire. Le refus de s'expliquer, voire de s'exprimer, est en effet constitutif d'une faute professionnelle, l'agent étant tenu par l'obligation de rendre compte de tout fait se rapportant à son service et à sa mission, mais également de tout fait à caractère personnel pouvant avoir une répercussion sur sa vie professionnelle.

Afin d'éclairer l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, il est utile de procéder au relevé de la grande identité du fonctionnaire entendu.

Les différents moyens soulevés par l'agent doivent être relevés, afin qu'il puisse assurer sa défense de manière régulière. Il convient d'y donner droit si cela s'avère utile et s'ils ne sont pas dilatoires. Les personnes citées par l'agent, en qualité de témoin à décharge notamment, devront être entendues.

La note PN/CAB/n°2012-6567/D du 22 octobre 2012 ouvre des droits à l'agent, dans le cadre de l'enquête administrative, en matière d'assistance et d'information.

À ce titre, chaque agent doit être informé de toute convocation dans un délai raisonnable, en tenant compte de situations exceptionnelles ou de l'urgence. Les diligences effectuées en ce sens devront être actées en procédure.

En outre, le fonctionnaire entendu a le droit de se faire assister de la personne de son choix, quel que soit son statut ou sa profession (représentant syndical, collègue, avocat, membre de sa famille, chef de service, médecin), sous les réserves suivantes :

- Son choix ne doit pas contrevenir à une valeur déontologique ou à une règle d'éthique professionnelle. Dans ce contexte, l'enquêteur peut refuser l'assistant sollicité, en explicitant les raisons de son refus.

Ex : afin d'éviter les confusions d'intérêts et de garantir l'impartialité du conseil de discipline, l'agent ne peut demander comme tiers assistant un des membres dudit conseil qui peut être par la suite réuni pour connaître des manquements commis ;

Ex : si l'assistant désigné par le fonctionnaire entendu est également, au moment de l'audition, susceptible d'être mis en cause par l'autorité en charge du dossier, il convient alors de demander à l'agent de désigner une autre personne.

- Lorsque l'agent décide de désigner un représentant syndical, il ne peut, dans le cadre d'une enquête administrative diligentée par son supérieur hiérarchique direct (chef de service ou la personne qu'il délègue à cette fin), recourir au délégué de son service d'appartenance. Par contre, lorsque l'enquête administrative est diligentée par l'IGPN ou par tout autre service de discipline, il peut dans ce cadre demander l'assistance du représentant syndical de son service d'affectation.

Ex : si le policier appartenant à une brigade d'une circonscription de sécurité publique fait l'objet d'une audition administrative par son chef USP, il ne pourra pas choisir un délégué de sa circonscription mais pourra avoir recours à un délégué départemental ou à un délégué syndical d'une autre circonscription.

L'identité, la qualité et les coordonnées de l'assistant devront figurer dans le corps du procès-verbal d'audition. L'administration n'étant pas tenue à une obligation de résultat, son absence au jour et à l'heure fixés ne pourra empêcher ou retarder l'audition programmée.

L'assistant n'a pas le pouvoir d'intervenir pendant l'audition. Il lui est seulement possible, à l'issue de l'acte, de remettre **immédiatement** ses observations écrites, qui seront annexées au procès-verbal. L'enquêteur doit acter si des observations écrites vont être remises, ou non, avant de faire signer le procès-verbal aux personnes présentes.

L'assistant signe le procès-verbal d'audition administrative attestant de sa présence et la mention « Je remets des observations écrites » ou « Je ne désire pas formuler d'observations écrites ».

Si l'enquête administrative nécessite que l'agent soit entendu à de multiples reprises, il n'est pas tenu de désigner le même assistant.

3.4.3.4 LES AUDITIONS DE TEMOINS

L'enquête administrative ne formalise aucun seuil de culpabilité ou de responsabilité jusqu'à l'ouverture de la procédure disciplinaire. Il n'est donc pas permis juridiquement (même si c'est le cas matériellement) de distinguer précisément ou d'attribuer la qualité de mis en cause à un agent. C'est la raison pour laquelle le bénéficiaire de l'assistance a été accordé non en raison d'un quelconque statut de la personne entendue, mais d'une modalité particulière de l'obligation de rendre compte choisie par la hiérarchie : l'audition.

Dès lors, toute personne entendue dans le cadre de l'enquête administrative bénéficie du droit à l'assistance :

- les agents en vertu de l'instruction du DGPN du 22 octobre 2012 ;

- les tiers, personnes extérieures à l’administration. En effet, rien ne contraint un particulier à se présenter à une convocation, ni de répondre aux questions de l’administration. S’il se présente accompagné, l’enquêteur apprécie l’intérêt de la présence de ce tiers pendant l’audition (exemple du témoin ne parlant pas français et accompagné d’un traducteur).

Les auditions d’agents ou de particuliers souhaitant déposer en conservant leur anonymat sont proscrites en matière administrative.

3.4.3.5 LES CONFRONTATIONS

Elles doivent demeurer exceptionnelles et répondre à un besoin impérieux. Tout comme pour les auditions, les agents de la police nationale peuvent alors être assistés d’un tiers, sous les mêmes réserves que pour les auditions.

Un particulier peut refuser de participer à un tel acte de procédure. Il n’est pas possible de l’y contraindre.

3.4.3.6 LE REFUS DE REpondre AUX QUESTIONS AU MOTIF DE VIOLATION DU SECRET DE L’ENQUETE

Lorsque les faits font à la fois l’objet d’une enquête judiciaire et administrative et qu’il s’avère nécessaire d’entendre en administratif l’agent déjà entendu au pénal, celui-ci ne peut opposer aux enquêteurs un droit au silence, au motif que ses déclarations sont susceptibles de violer le secret de l’enquête judiciaire et/ou celui de l’instruction en cours.

En effet, n’est pénalement punissable, au sens de l’article 11 du code de procédure pénale, que la « *personne qui concourt à la procédure* ». D’une manière générale, ne sont tenus au secret professionnel que les policiers mandatés pour diligenter l’enquête, ainsi que les magistrats qui ont à en connaître. De ce fait, les personnes entendues, quel que soit leur statut dans l’enquête judiciaire ou l’instruction (témoin, mis en examen, témoin assisté, partie civile...) ne peuvent se voir opposer les dispositions de l’article 11.

De ce fait, il conviendra de rappeler ces règles de droit au policier qui refuse de s’expliquer.

L’agent qui persiste dans son silence viole l’obligation de rendre compte et est alors susceptible de faire l’objet d’une procédure disciplinaire. Dans ce cas, il conviendra d’établir un rapport administratif constatant le refus de rendre compte, auquel sera annexée la copie de l’audition administrative, objet de la première affaire, vierge de tout commentaire.

N.B. : L’audition administrative est la traduction de l’obligation de rendre compte à l’autorité hiérarchique, totalement distincte de l’action judiciaire.

3.4.3.7 POINTS DIVERS

- L’enquêteur doit obligatoirement formaliser par écrit les questions qu’il pose. Les termes « S.I. » (sur interpellation) ne doivent pas être utilisés en lieu et place du libellé de la question.
- Quel que soit le statut de la personne entendue (policier, particulier...), celle-ci ne peut obtenir une copie de son procès-verbal d’audition. Il en va de même pour les personnes qui viennent dénoncer le comportement fautif d’un agent de la police nationale ou le dysfonctionnement d’un service. En effet, l’article 2 de la loi du 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions

d'ordre administratif, social et fiscal énonce que le droit à communication des documents administratifs ne s'applique qu'à des documents achevés et ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative.

- Les frais de déplacement de la personne désignée pour assister un agent n'incombent pas à l'administration. En revanche, les frais de déplacement de l'agent entendent échoier à son administration d'affectation.
- En aucun cas, il ne doit être procédé à un enregistrement audiovisuel des auditions effectuées.
- L'assistance lors des auditions n'entre pas dans le champ de la protection fonctionnelle accordée par l'État.

3.4.4 LES RECHERCHES MATERIELLES

3.4.4.1 L'INSPECTION DU BUREAU ET DU VESTIAIRE DE L'AGENT

Selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, les documents détenus par un salarié de droit privé dans le bureau de l'entreprise sont présumés professionnels, de sorte que l'employeur peut en prendre connaissance même hors la présence de l'intéressé, sauf s'ils sont identifiés comme étant personnels.

Dans une décision du 4 juillet 2012 (Cass soc, n° 11-12.330), la Haute juridiction a précisé que les documents étaient librement accessibles à l'employeur, « *car ne se trouvant pas dans un tiroir fermé à clef* ».

Les documents détenus par un policier dans son service sont présumés professionnels (Ex : dossiers d'enquête, rapports, etc.) de sorte que l'autorité hiérarchique peut en prendre connaissance, même hors sa présence, sauf s'ils sont clairement identifiés comme relevant du cadre privé ou s'ils sont placés dans un meuble fermé à clef.

Les meubles « meublant », condamnés volontairement par un fonctionnaire ne peuvent être ouverts qu'en sa présence. Toute intrusion serait constitutive d'une perquisition illégale. En effet, la jurisprudence reconnaît le droit à toute personne, même au temps et au lieu de son travail, au respect de l'intimité de sa vie privée. Les tiroirs ou caissons fermés à clef sont donc considérés comme un prolongement du domicile et sont qualifiés « d'espaces professionnels protégés »

Les « meubles vestiaires » obéissent aux mêmes règles : il s'agit de lieux privés, prolongement du domicile de l'agent.

N.B. : Un agent devra néanmoins parfois ouvrir ses meubles protégés ou son vestiaire en présence de l'autorité hiérarchique (ou services d'enquêtes administratives) lorsque l'objet sur lequel porte le contrôle se trouve, à tort, dans ces lieux privés. Ainsi, par exemple, lorsqu'un contrôle des armes est effectué et que l'agent confie qu'il a déposé son arme individuelle dans un tiroir fermé à clef ou dans son vestiaire, l'autorité de contrôle est habilitée à les lui faire ouvrir afin de constater et de vérifier la présence de l'arme.

Si à cette occasion il est incidemment constaté une autre violation à des règles déontologiques ou professionnelles, l'autorité de contrôle ou d'enquête sera habilitée à s'en saisir.

En cas d'absence de l'agent lors du contrôle, il sera nécessaire selon les circonstances soit d'en attendre le retour, soit de le rappeler. Il ne sera pas procédé à l'ouverture hors sa présence, sauf danger particulier pour la sécurité des personnes et des biens, dans ce cas, l'ouverture doit alors nécessairement répondre aux conditions de l'état de nécessité telles que prévues à l'article 122-7 du code pénal.

En l'absence de l'agent, toutes mesures conservatoires utiles sont prises.

3.4.4.2 LES RECHERCHES DANS L'ORDINATEUR ET LE TELEPHONE MIS A DISPOSITION DE L'AGENT

Il est possible, dans le cadre de l'enquête administrative, de procéder à des vérifications et recherches sur les ordinateurs, serveurs, supports numériques (clefs USB, disques externes...) et téléphones administratifs mis à disposition d'un agent, même en l'absence de celui-ci. La seule restriction concerne les espaces numériques identifiés clairement et sans ambiguïté comme étant personnels.

En 2012, la Cour de cassation a jugé qu'un fichier informatique intitulé «Mes documents», dans un ordinateur de bureau, n'était pas un fichier à caractère personnel (**Cass soc 10/05/12, n°11-13884**) ; son ouverture par l'employeur ne constitue donc pas une atteinte à l'intimité de la vie privée. Précédemment, il a été admis qu'un dossier identifié par les seules initiales ou même par un prénom n'avait pas de caractère personnel.

Ainsi, l'agent qui entend réserver un espace dédié à des documents personnels enregistrés sur son ordinateur professionnel doit **clairement** en afficher le caractère personnel par une mention appropriée. Les responsables hiérarchiques pourront alors consulter l'ensemble des fichiers hors sa présence, à l'exception de ceux signalés dans le répertoire comme étant personnels.

3.4.4.3 LES CONSTATATIONS

Elles peuvent indifféremment être effectuées par procès-verbal ou par rapport administratif. Une photographie peut également concrétiser l'existence d'un manquement (ex : dégradations sur l'uniforme d'un agent commises par un autre agent, présence de bouteilles d'alcool dans le bureau d'un agent, hématomes ou lésions corporelles visibles, etc). Elle sera annexée à ce rapport ou procès-verbal

3.4.5 LES DEMANDES D'OBTENTION DE PIECES OU DOCUMENTS, LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS

Le terme « *réquisition* » n'est pas applicable, du fait de la connotation impérieuse qu'il renferme. Toutefois, il est toujours possible à un enquêteur de formuler des demandes écrites aux divers services du ministère de l'intérieur ou de la préfecture de police (demande de relevés téléphoniques de postes administratifs, de consultation des sites Internet (compte ORION), d'un interprète, de prises de photographies, etc.) tout comme à d'autres d'administrations, lesquelles ne sont alors pas obligées d'y donner suite, notamment si elles sont tenues à un secret professionnel qui s'y oppose.

La demande de pièces judiciaires effectuée par *l'enquêteur administratif* auprès des parquets compétents doit être effectuée par écrit. Il convient de modéliser la pratique. Effectuée oralement (par contact téléphonique), la demande doit être actée par procès-verbal daté, avec indication du nom et des coordonnées du magistrat. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'obtenir communication d'informations ou d'actes judiciaires issus d'une enquête judiciaire effectuée par un service de gendarmerie ou des douanes.

Les actes ou documents communiqués par le parquet en vertu de l'article 11 du code de procédure pénale seront exploités et/ou annexés à la procédure administrative.

3.4.6 LES ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

Tout document sur support papier ou numérique peut être annexé ou joint s'il permet par la suite d'éclairer l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

3.5 LA CLOTURE DE L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE ET SES SUITES

L'enquête administrative est une phase d'investigation non coercitive, conduite à charge et à décharge, sur des faits susceptibles d'engager la responsabilité disciplinaire d'un agent. Elle doit permettre d'éclairer l'autorité disciplinaire et la conseiller dans sa prise de décision. Elle comprend obligatoirement tous les actes (procès-verbaux, rapports, documents annexés, convocations, notifications, etc.) établis.

L'agent mis en cause en prendra connaissance uniquement s'il fait ultérieurement l'objet d'une procédure disciplinaire, en vertu du principe du contradictoire qui y est attaché. Seules doivent lui être communiquées, dans un premier temps, les conclusions du service en charge de l'enquête.

L'administration doit être particulièrement attentive à la notification de ces conclusions à l'agent. L'inobservation de cette prescription, si elle ne peut entraîner l'annulation des actes, pourrait toutefois être considérée par les juges du fond comme une atteinte aux droits de la défense.

L'enquête administrative peut aboutir soit au classement du dossier, soit à l'ouverture de la procédure disciplinaire lorsque la nécessité d'infliger une sanction au fonctionnaire s'impose à l'administration.

Toutefois, le principe de l'**opportunité des poursuites disciplinaires est également applicable en la matière** : l'autorité compétente peut être incitée à s'abstenir de toute action disciplinaire et ce, indépendamment de la réalité ou de la gravité de la faute commise. Elle peut notamment le faire pour des considérations tenant à la personne (excellent parcours professionnel, raisons médicales, situation familiale, mise à la retraite proche, démission, etc.)

Les conclusions d'une enquête administrative, quelles qu'elles soient, ne lient jamais l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire quant à l'ouverture de la procédure disciplinaire.

La réponse disciplinaire revêt également un caractère dissuasif. Elle permet une cohérence dans le bon fonctionnement des services publics : tout comme en matière pénale, elle permet de sanctionner de manière proportionnée la gravité du manquement constaté.

La procédure disciplinaire est une phase indépendante de l'enquête administrative. Le terme « procédure » peut d'ailleurs paraître inapproprié puisqu'à la différence de l'enquête administrative, qui peut revêtir des formes multiples ou être plus ou moins longue et complexe, elle se résume en trois phases essentielles :

- ◆ l'ouverture des garanties disciplinaires offertes aux agents (droit à communication de son dossier individuel et de toute pièce utile annexe, droit à avoir un défenseur et possibilité de faire des recours devant le juge administratif à tout stade de la procédure) ;
- ◆ la saisine du conseil de discipline, s'il y a lieu (ou de la commission consultative paritaire compétente) ;
- ◆ la sanction décidée par l'autorité disciplinaire, puis sa notification à l'agent.

Cette indépendance se manifeste également par le fait que les poursuites disciplinaires pourraient être engagées bien avant la clôture de l'enquête administrative, s'il y avait urgence à statuer. Cette hypothèse doit être exceptionnelle, car elle prive les membres d'un conseil de discipline de certains des éléments leur permettant de rendre un avis en toute impartialité.

Par ailleurs, à l'occasion de la réunion de la commission administrative paritaire en sa forme disciplinaire, un agent peut contester l'enquête effectuée (brièveté, actes incomplets ou enquête effectuée uniquement à charge, etc.) Pour éviter ces moyens dilatoires, il est essentiel de rappeler l'importance des soins à apporter à la qualité de cette enquête, qui pourra donner lieu, à terme, à un examen par les juridictions administratives, voire judiciaires.

Les conclusions de l'enquête administrative, qui sont rendues par le service enquêteur et sont notifiées à l'agent, ne peuvent être confondues avec le rapport disciplinaire, rédigé par l'autorité ayant le pouvoir de nomination en vue de mettre en mouvement la phase disciplinaire. Tant le décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État que la jurisprudence administrative ont dégagé les lignes directrices de ce que doit être le **rapport disciplinaire** :

- il doit indiquer clairement les faits reprochés et les circonstances de leur commission ;
- il peut contenir le résumé de témoignages recueillis avant l'ouverture de la procédure disciplinaire ;
- il doit être signé par l'autorité disciplinaire.

3.5.1 LA NOTIFICATION DES CONCLUSIONS DU SERVICE ENQUETEUR

Les conclusions de l'enquête administrative doivent être notifiées à l'agent mis en cause. Cette notification se distingue de celle portant sur la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire pouvant conduire à une sanction prononcée directement ou après avis du conseil de discipline.

Seule l'ouverture d'une procédure disciplinaire permet à l'intéressé de bénéficier immédiatement des droits de la défense prévus à l'article 19 du statut général selon lequel « *le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes, ainsi qu'à l'assistance de défenseurs de son choix* ».

Quelles que soient les conclusions de l'enquête administrative, elles seront notifiées à l'agent par son chef de service, par procès-verbal administratif. Une fois signifié, ce document sera obligatoirement joint au dossier d'enquête.

- ◆ Si l'enquête a été diligentée par/sous le contrôle du chef de service, celui-ci procède ou fait procéder à la notification des conclusions.
- ◆ Si l'enquête a été diligentée par un autre service (organe interne d'inspection des directions et services d'emploi ou inspection générale de la police nationale), ce dernier transmet ses conclusions au chef de service qui procède ou fait procéder à la notification. Dans ce cas, les propositions (classement, rappel à la règle, mutation dans l'intérêt du service, sanction du 1^{er} groupe ou renvoi devant le conseil de discipline) formulées par le service enquêteur ne préjugent en rien de la décision de l'autorité disciplinaire.

3.5.2 LA PROPOSITION DE CLASSEMENT DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

Si l'enquête ne révèle ou ne prouve la commission d'aucun manquement ou si celui-ci est de faible gravité ou encore, si l'agent bénéficie d'une cause d'exonération de sa responsabilité, l'enquête peut faire l'objet :

- ◆ d'un classement direct, si elle est effectuée par un chef de service à l'encontre d'un de ses subordonnés ;
- ◆ d'une proposition de classement, si elle est effectuée par un organe interne d'inspection des directions et services d'emploi ou par l'IGPN. Dans un tel cas, l'agent devra être informé de la proposition puis, si elle est confirmée par l'autorité disciplinaire, du classement de l'affaire qui lui sera expressément notifié par sa hiérarchie.

En cas de classement, l'autorité hiérarchique reste fondée à adresser à l'agent des observations verbales pour lui rappeler ses obligations et ses devoirs.

Le classement du dossier d'enquête n'interdit pas sa réouverture si de nouveaux faits apparaissent, alors qu'ils restaient inconnus au moment de l'enquête initialement établie.

Lorsque le classement résulte de la faible gravité des faits, une nouvelle enquête administrative peut être ouverte si le policier réitère le même manquement ou le prolonge.

Le classement d'une enquête administrative (et la notification subséquente) faite d'en avoir trouvé le ou les auteurs, alors que ne peut être niée l'existence du manquement professionnel ou de la faute déontologique, peut être rapidement évoqué.

Plusieurs exemples illustrent cette difficulté :

- ◆ L'auteur de la faute appartient à une équipe restreinte de fonctionnaires, qui connaît l'auteur des faits sans vouloir le dénoncer (vols au cours d'une perquisition, etc.) ;
- ◆ la faute a été commise par un seul fonctionnaire qui ne peut ignorer en être l'auteur (exemple : utilisation irrégulière d'une arme de force intermédiaire pendant des violences urbaines ayant occasionné des blessures graves à un particulier) ;
- ◆ aucun élément ou déposition ne permet d'identifier l'auteur de la faute.

Dans ces hypothèses par nature exceptionnelles, il n'y aura pas lieu d'aviser les personnels entendus du résultat négatif des investigations et, partant, de les informer du classement de l'enquête administrative. Par ailleurs ce classement pourra toujours donner lieu, en l'absence de prescription, à la réouverture de l'enquête en cas d'élément nouveau.

Il convient de garder en mémoire que le « classement » d'un dossier au niveau judiciaire (classement sans suite du parquet, non-lieu à instruire, relaxe, etc.) n'entraîne pas forcément le classement de l'enquête administrative. Le manquement professionnel ou déontologique est distinct de l'infraction pénale. Pour exemple, l'auteur d'une infraction pénale grave, relaxé ou acquitté à la suite d'un vice de procédure, peut parfaitement faire l'objet d'une sanction disciplinaire pour un manquement avéré que l'enquête administrative aura révélé.

CAS N° 1

CLASSEMENT DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

L'autorité hiérarchique directe de l'agent mis en cause ...	L'inspection générale de la police nationale ...	Un organe interne d'inspection des directions et services d'emploi ...
... a procédé à une enquête administrative concluant : - à une absence de manquement ou de faute professionnelle - à un manquement ou à une faute professionnelle de faible gravité		



1
Opère un classement direct pour les agents placés sous son autorité
2
Notifie à l'agent le classement
3
Archive dans le service de l'agent : - l'enquête administrative qu'il a réalisée - la notification à l'agent du classement qu'elle a décidé



1
Fait une proposition de classement du dossier
2
Transmet <u>la proposition de classement</u> au chef de service de l'agent pour notification +
Transmet la proposition à l'autorité de saisine pour validation (en l'absence de validation, voir cas n°3 ou n°4)
3
L'autorité de saisine transmet sa décision de classement au chef de service
4
Le chef de service notifie à l'agent <u>la mesure de classement</u>
5
Archivage dans le service enquêteur : - des actes de l'enquête administrative - de la proposition de classement après sa notification à l'agent par son chef de service - de la notification à l'agent du classement après décision de l'autorité de saisine

3.5.3 LA PROPOSITION D'ENGAGEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES EN VUE D'INFLIGER UN BLAME OU UN AVERTISSEMENT

A l'issue de l'enquête administrative, le supérieur hiérarchique d'un agent ou un organe d'enquête peut estimer que les faits reprochés sont suffisamment caractérisés pour que soit infligée une sanction du premier groupe (avertissement ou blâme).

Il convient de respecter les procédures suivantes qui découlent d'une part, des règles de déconcentration de gestion des personnels de la police nationale et, d'autre part, de la différenciation entre autorité hiérarchique et autorité disciplinaire.

3.5.3.1 L'AUTORITE DISCIPLINAIRE DU FONCTIONNAIRE EST LE DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE, PAR DELEGATION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Fonctionnaire pour lequel les règles de gestion sont déconcentrées (membres du corps d'encadrement et d'application, techniciens, agents spécialisés ou adjoints techniques de police technique et scientifique, etc., non affectés en direction centrale) :

Tout responsable hiérarchique d'un service déconcentré peut notifier **directement** à son subordonné l'engagement des poursuites disciplinaires, s'il a lui-même diligenté l'enquête administrative et s'il dispose d'une délégation de signature régulière en la forme.

Conformément aux dispositions de l'article 19 du statut général, le fonctionnaire pourra alors demander à avoir accès à son dossier administratif, et également aux actes de l'enquête réalisée. Le fonctionnaire pourra se faire assister du défenseur de son choix à tous les stades de la procédure disciplinaire. Ce défenseur peut être distinct de la personne choisie pour l'assister pendant les auditions administratives réalisées.

- Pour les autres fonctionnaires (officiers de police, commissaires de police, ingénieurs de police technique et scientifique, CEA et agents de la PTS en administration centrale) :

Quel que soit leur service d'emploi, leur chef de service doit, dans un premier temps, leur notifier la proposition de sanction du 1^{er} groupe résultant des conclusions de l'enquête administrative qu'il a menée, ainsi que la qualification du manquement retenu.

Dans un second temps, l'engagement des poursuites disciplinaires doit leur être signifié par leur autorité disciplinaire, si elle décide de les sanctionner.

N.B. : Si l'enquête a été effectuée par un organe interne d'inspection des directions et services d'emploi ou par l'IGPN, leurs conclusions sont adressées :

- ◆ **au chef de service, par la voie hiérarchique, aux fins de notification à l'agent concerné ;**
- ◆ **à l'autorité de saisine, pour décision.**

3.5.3.2 L'AUTORITE DE NOMINATION DE L'AGENT N'EST PAS LE DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE

Il peut s'agir du directeur général de la gendarmerie nationale pour les gendarmes affectés dans les services de police, du secrétariat général pour les fonctionnaires administratifs, des préfets de département pour les adjoints de sécurité, etc.

- ◆ Qu'il ait ou non diligenté l'enquête administrative, il appartient au chef de service d'en notifier les conclusions à l'agent placé sous son autorité. L'intégralité du dossier (les actes de l'enquête administrative, les conclusions et leur notification à l'agent) doit ensuite être transmise à l'autorité disciplinaire.
- ◆ N'étant pas liée par les conclusions du service enquêteur, cette dernière décide librement des suites à donner au dossier. **L'autorité disciplinaire conserve son pouvoir d'opportunité et peut ne pas suivre la proposition formulée.**

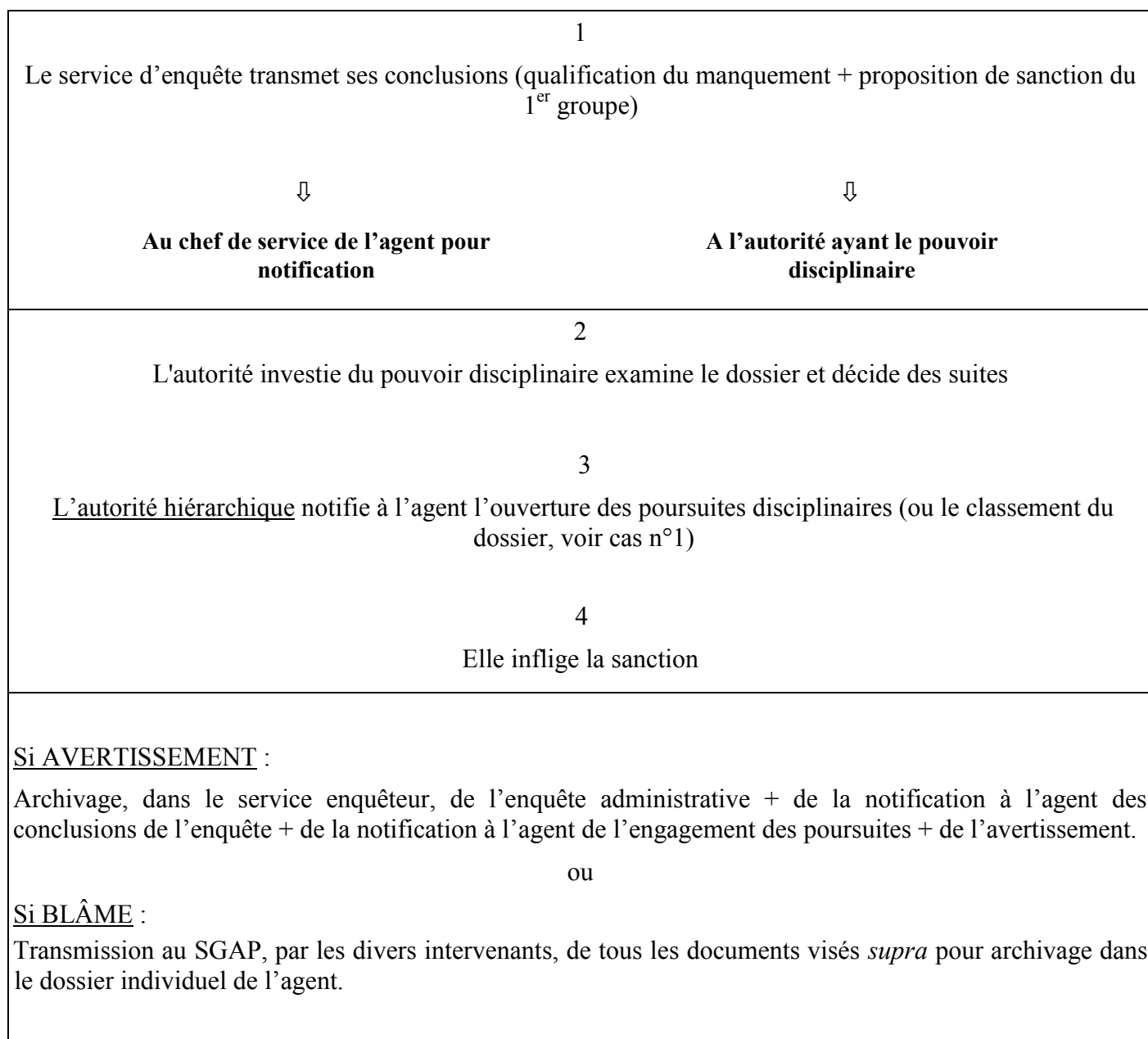
CAS N° 2

L'enquête administrative est conduite par l'autorité hiérarchique qui conclut à la nécessité d'infliger une sanction du 1^{er} groupe.

<u>L'autorité de nomination de l'agent est le DGPN</u>		<u>L'autorité de nomination de l'agent n'est pas le DGPN</u> <i>(Préfet, DGGN, SG...)</i>
CEA et certains PTS affectés dans les services déconcentrés	Membres du CCD et du CC, ingénieurs PTS, tout fonctionnaire affecté en administration centrale ou dans des services non déconcentrés	
L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE DE L'AGENT		
↓	↓	↓
1	1	
Notifie directement à l'agent l'engagement des poursuites disciplinaires (qui découlent des conclusions de son enquête)	Notifie à l'agent ses conclusions (qualification du manquement + proposition de sanction du 1 ^{er} groupe)	
2	2	
<u>Inflige la sanction</u>	Transmet le dossier à l' <u>autorité investie du pouvoir disciplinaire (DGPN, Préfet, DGGN, SG, ...)</u>	
3	3	
<u>Si AVERTISSEMENT</u> : Archive dans son service : l'enquête administrative + la notification à l'agent de l'engagement des poursuites + l'avertissement	L'autorité investie du pouvoir disciplinaire : - décide des suites à donner au dossier - notifie à l'agent l'ouverture des poursuites disciplinaires (ou un classement, voir cas n°1) - inflige la sanction	
ou	4	
<u>Si BLÂME</u> : Transmet au SGAP les documents visés <i>supra</i> pour versement au dossier individuel	<u>Si AVERTISSEMENT</u> : Archivage, dans le service de l'autorité hiérarchique ayant procédé à l'enquête, de l'enquête administrative + de la notification à l'agent des conclusions de l'enquête + de la notification à l'agent de l'engagement des poursuites + de l'avertissement. <u>Si BLÂME</u> : Transmission par les divers intervenants de tous les documents visés <i>supra</i> au service gestionnaire de l'agent pour archivage dans le dossier de l'agent.	

CAS N° 3

L'enquête administrative est conduite par l'IGPN ou par un organe interne d'inspection des directions et services d'emploi qui conclut à la nécessité d'infliger une sanction du 1^{er} groupe à un agent CEA ou PTS affecté dans un service déconcentré.



3.5.4 LA PROPOSITION D'OUVERTURE D'UNE PROCEDURE DISCIPLINAIRE AVEC RENVOI DEVANT LE CONSEIL DE DISCIPLINE

Lorsque l'enquête administrative conclut à la nécessité de renvoyer l'agent fautif devant le conseil de discipline, il appartient à l'autorité ayant le pouvoir de nomination de rédiger le rapport disciplinaire qui sera transmis, avec l'ensemble de la procédure, à cette instance.

La rédaction de ce rapport, qui seul autorise la saisine du conseil de discipline, est réalisée sur la base des éléments contenus dans l'enquête administrative.

CAS N° 5 : RENOI DEVANT LE CONSEIL DE DISCIPLINE

L'autorité hiérarchique directe de l'agent mis en cause ...	L'inspection générale de la police nationale ...	Un organe interne d'inspection des directions et services d'emploi ...
... a procédé à une enquête administrative concluant à la nécessité d'un renvoi devant le conseil de discipline		



1 Notifie à l'agent les conclusions de son enquête administrative (qualification du manquement + proposition de renvoi devant le C.D.)	1 Transmet au supérieur hiérarchique de l'agent ses conclusions (qualification du manquement + proposition de renvoi devant le C.D.) pour notification à l'agent
2 Transmet à l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire pour ouverture de la procédure disciplinaire l'enquête administrative comportant la proposition de renvoi devant le conseil de discipline	
3 L'autorité ayant le pouvoir disciplinaire inflige la sanction après avis du conseil de discipline	
4 Archivage de l'ensemble des documents dans le dossier individuel du fonctionnaire, <u>sauf avertissement ou classement décidé après avis du C.D.</u>	

3.5.5 L'ARCHIVAGE DU DOSSIER DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

Diligenter une procédure administrative conduit à poser la question de sa consultation et de son archivage.

Selon un principe général du droit, au moment de l'ouverture de la procédure disciplinaire, tout agent peut prendre connaissance de l'intégralité de son dossier. Il s'agit de la garantie la plus ancienne accordée aux fonctionnaires. Ce principe découle de l'article 65, toujours en vigueur, de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 : *« tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté »*.

Cette règle est reprise à l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ceux-ci peuvent consulter l'« *intégralité de leur dossier individuel* », mais également « *tous les documents annexes* ».

Aussi, lorsqu'un agent fait l'objet d'une procédure disciplinaire à la suite d'un manquement déterminé, son dossier individuel doit lui être communiqué, assorti du dossier disciplinaire considéré (composé de l'ensemble des actes de l'enquête administrative, auxquels seront joints le procès-verbal de notification des conclusions de l'enquête administrative et le rapport disciplinaire d'engagement des poursuites).

Hors le cas particulier des procédures disciplinaires diligentées à leur encontre, les fonctionnaires peuvent également (sur le fondement des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal), demander à consulter leur dossier individuel à n'importe quel moment de leur carrière administrative.

Il est à noter qu'**un agent ne peut avoir communication d'une enquête administrative en cours d'exécution**. En effet, le droit à communication, qui s'exerce dans le cadre de la loi du 13 juillet 1983 ou de la loi du 17 juillet 1978, ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative.

Après clôture, l'enquête administrative ayant donné lieu à une sanction autre qu'une sanction du 1^{er} groupe est systématiquement archivée dans le dossier individuel de l'agent.

Toutefois, il peut en aller différemment dans les hypothèses suivantes :

- ◆ Les sanctions effacées ou amnistiées sont retirées du dossier individuel, ainsi que tous les documents et actes afférents ;
- ◆ Lorsque la sanction infligée est un blâme, le dossier de l'enquête administrative doit être transmis à l'autorité ayant en charge la gestion de l'agent incriminé (SGAP/administration centrale), dans le respect de la règle de l'unicité du dossier de carrière.

L'ensemble des actes ayant trait au blâme (enquête administrative, actes connexes, arrêté de notification, etc.) est retiré du dossier individuel au bout de trois ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période. Les documents sont alors transmis au service ayant diligenté l'enquête administrative, aux fins d'archivage.

- ◆ De même, les enquêtes administratives ayant donné lieu au prononcé d'un avertissement, ou qui se sont soldées par un classement, sont archivées dans le service les ayant réalisées. Les agents peuvent avoir accès à ces documents administratifs dans les conditions définies par la loi du 17 juillet 1978 susmentionnée.

3.6 LE FORMALISME DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE ET DE SES ACTES

L'enquête administrative n'étant pas normée, il convient d'harmoniser les pratiques, le formalisme des actes réalisés et le vocabulaire utilisé. Il ne s'agit pas de transposer à l'enquête administrative, dont l'objet est de déterminer si un manquement a été commis, les règles de la procédure judiciaire. La terminologie judiciaire utilisée dans le cadre d'une procédure pénale (qualification pénale, nature des actes...) est à proscrire. Dans une enquête administrative, il ne saurait être question ni de perquisition, ni de peine encourue, ni d'officier de police judiciaire. Le terme même de procès-verbal est à éviter. Si l'infraction pénale est une atteinte à une valeur sociale protégée, le manquement est une atteinte portée aux intérêts de l'institution.

Rappelons que l'enquête administrative ne saurait se limiter aux seules auditions administratives, même si tous les actes se doivent d'être réalisés sans coercition (constatation, transport, audition, demande de renseignements, etc.).

3.6.1 LE FORMALISME DE L'ENQUETE

Si l'enquête administrative doit se différencier d'une procédure judiciaire, il n'en demeure pas moins que l'articulation de cette enquête présentera quelques similitudes, afin de structurer le déroulé des actes réalisés et d'en faciliter la compréhension.

Il paraît utile que chaque feuillet soit numéroté.

En revanche, la chronologie absolue des actes réalisés n'est pas exigée.

L'apposition d'un timbre « Marianne » n'est pas utile.

L'enquête administrative comprend :

- un acte de saisine (**cf. modèle joint**) est nécessaire afin de préciser les circonstances ayant motivé l'ouverture d'une telle enquête. Il s'agit d'en comprendre à la fois les raisons, mais aussi la finalité. Les références et l'objet de la lettre de mission doivent être indiqués dans la saisine ;
- des actes d'enquêtes de toute nature : constatations, annexe (télégramme, MCI, rapports, fiches d'activité patrouille, notes de services, etc.), transport, album photos, etc. ;
- des convocations (**cf. modèle joint**) ;
- des auditions (**cf. modèle joint**) ;
- un acte de clôture mentionnant le nombre de feuillets constituant l'enquête ;
- un rapport de synthèse de l'enquête (le rapport de direction, **cf. modèle joint**) ;
- un acte de notification de la fin de l'enquête, en distinguant le rédacteur de celui qui va matériellement effectuer cette notification (**cf. modèle joint**).

Le **rapport de direction** formalise la fin de l'enquête administrative. Sa rédaction emploie l'imparfait et le plus-que-parfait. Il est consubstantiel au rapport de proposition qui sera signé par le chef de l'IGPN et transmis soit à monsieur le préfet, directeur général de la police nationale, soit à monsieur le préfet de police de Paris. Le rapport de direction est constitué de cinq parties :

a) LES FAITS : Il s'agit des informations tenant à la saisine (directe, suite à une procédure judiciaire, etc.) et notamment sur **l'exploitation ou non d'informations issues d'une procédure judiciaire parallèle à l'enquête administrative**. À défaut, il convient de rester factuel, sans qualification pénale.

b) L'ENQUETE ADMINISTRATIVE : Synthèse des investigations administratives (éléments matériels, auditions, etc.). Cette partie doit être suffisamment pour permettre la compréhension de la

logique de l'enquête, de ses points essentiels et de son objectivité. Cet exposé synthétique facilitera également les échanges entre l'administration et la parité syndicale dans le cadre d'un conseil de discipline, par exemple.

c) **LE(S) AGENTS(S) MIS EN CAUSE** : Cette partie concerne les éléments ressortant du dossier individuel du ou des agents concernés.

d) **LA CONCLUSION** :

- Synthèse des problématiques ;
- Les manquements imputables, ou susceptibles de l'être, aux fonctionnaires : Il convient de citer explicitement les fautes et/ou les manquements avec leurs référencements (statut général, code de la sécurité intérieure, RGEPN, etc.). Les manquements s'inscrivent dans la liste retenue dans le guide méthodologique de l'enquête administrative.

e) **LA PROPOSITION DU CHEF DE DELEGATION** (le cas échéant, s'il n'est pas le rédacteur du rapport).

3.6.2 LES ACTES

L'acte d'enquête, rédigé au présent, devra impérativement comporter les mentions suivantes :

- le nom de la délégation ou du service diligentant l'acte (parfois différent de la délégation saisie) ;
- Le prénom, nom et qualité du rédacteur (**le terme OPJ est absolument proscrit**) ;
- le numéro de référencement de l'enquête administrative ;
- la nature de l'acte (audition, annexe, transport...) ;
- la date et l'heure de début de l'acte ;
- la mention terminale avec l'heure de fin, impérative pour les auditions ;
- la signature de tous ceux ayant assisté aux actes réalisés, y compris l'assistant pour une audition ;
- inutilité du timbre « Marianne » sur les actes réalisés

3.6.2.1 MODELE DE SAISINE DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE

ENQUÊTE N° XX/XXXX

ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

A (lieu), le (date)

SAISINE

OBJET : (reprise du paragraphe figurant en rubrique OBJET de la lettre de mission) ou Enquête administrative susceptible de mettre en cause un (ou des) agent(s) affecté(s) à (service impliqué) et relative à (faits / manquements administratifs susceptibles d'être visés *in fine*)

Vu (*reprise des éléments ayant motivé la décision d'ouvrir une enquête administrative*)

En vertu de la lettre de mission n° (*référence de la lettre de mission*) délivrée par Madame Marie-France MONEGER-GUYOMARC'H, directrice, cheffe de l'IGPN.

Lettre de mission nous donnant pour instructions de diligenter une enquête administrative aux fins de caractériser d'éventuels manquements déontologiques ou professionnels pouvant être reprochés à (*agent ou service impliqué*).

Sommes chargé par (*Grade, nom prénom du commissaire, chef du service IGPN saisi*) d'exécuter ces instructions dans le cadre de l'enquête administrative référencée en nos services sous le n° XXXX dont les actes successifs figureront à la suite du présent.

Le (grade, NOM, Prénom)

Annexons au présent (*annexe de tout document remis à l'enquêteur permettant de matérialiser les faits*).

Dont acte.

Le (grade, NOM, Prénom)

3.6.2.2 MODELE DE DEMANDE DE PIECES JUDICIAIRES AUPRES DU PARQUET



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE

IGPN n° XX/XXXX

A (lieu), le (date)

Le (grade, NOM Prénom de l'enquêteur IGPN)

à

**M. le Procureur de la République
près le tribunal de grande instance de XXXX**

OBJET : Demande d'autorisation au versement d'actes d'enquête judiciaire dans l'enquête administrative n° 2013/ ou à utiliser dans le cadre de l'enquête administrative n°2013/.

RÉFÉRENCES : - Enquête de flagrance/préliminaire/ référencée 2013/XXXX diligentée par **OU**
Information judiciaire ouverte au sein du cabinet d'instruction de M. XXXX sous le numéro d'instruction XXXX
- Lettre de mission IGPN

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le (service IGPN) est chargé d'une enquête administrative, ordonnée par madame la directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale, concernant des manquements susceptibles d'être reprochés à l'encontre de (NOM Prénom grade et/ou service d'affectation de l'agent visé par l'enquête).

Conformément à l'article 11 alinéa 3 du code de procédure pénale, afin de permettre à l'IGPN de diligenter utilement cette enquête, je sollicite l'autorisation :

- de pouvoir utiliser les informations recueillies au cours de la procédure judiciaire citée en référence et diligentée par (service ayant diligenté l'enquête judiciaire) **OU**,
- de verser copie des actes suivants (XXXXXXXX) issus de la procédure judiciaire citée en référence et diligentée par (délégation ou service ayant diligenté l'enquête) **OU**,
- de verser dans l'enquête administrative une copie intégrale de l'enquête judiciaire citée en référence.

Je reste à votre disposition pour tout complément d'information que vous jugeriez utile.

Le (grade NOM Prénom de l'enquêteur)

3.6.2.3 MODELE DE CONVOCATION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

A (lieu), le (date)

IGPN n° XX/XXXX

CONVOCATION
SERVICE Adresse Téléphone

RÉFÉRENCE : Enquête administrative n°XX/XXXX

Le grade NOM Prénom de l'enquêteur,

Prie Madame, Monsieur NOM Prénom, matricule, grade et service d'affectation de l'agent de se présenter à intitulé du service, adresse et téléphone, le (date et heure), en tenue civile, sans son arme administrative, muni(e) de sa carte professionnelle et de la présente convocation, pour être entendu(e) dans le cadre d'une enquête administrative relative à (nature des faits et date des faits faisant l'objet de l'enquête administrative).

à mentionner uniquement dans l'hypothèse où l'intéressé est susceptible de se voir reprocher un manquement :

[Au cours de cette audition administrative, vous pourrez, si vous le souhaitez, bénéficier de l'assistance d'une personne de votre choix.

En conséquence, dès réception de la présente, je vous demande de me faire connaître, soit par téléphone au 00.00.00.00.00, ou par télécopie au 00.00.00.00.00 ou par courriel à l'adresse (courriel professionnel du fonctionnaire convoquant) votre intention d'être ou non assisté.

NB. : cette assistance n'entrant pas dans le champ législatif de la protection fonctionnelle accordée par l'État, il vous incombe d'assumer les frais subséquents.]

<p><u>VU ET PRIS CONNAISSANCE :</u></p> <p><u>Le (date) :</u></p> <p>Signature du fonctionnaire convoqué valant notification</p>	<p>NOM Prénom grade de l'enquêteur</p>
--	--

Exemplaire à retourner au service enquêteur de l'IGPN après notification

3.6.2.4 MODELE D'AUDITION ADMINISTRATIVE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE

ENQUÊTE N° XX/XXXX

ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

A (lieu), le (date) à (heure)

AUDITION

Poursuivant l'enquête administrative,

Nous, NOM Prénom, grade, en fonction à (service)

éventuellement :

Assisté de (NOM Prénom, grade, en fonction à (service)

En présence de :

Entendons dans les locaux de (service au sein duquel est effectuée l'audition) en la forme administrative la personne ci-dessous nommée qui nous déclare :

SUR SON IDENTITE :

NOM

PRENOM

DATE ET LIEU DE NAISSANCE

GRADE

MATRICULE

SERVICE D'AFFECTATION ET DOMICILIATION PROFESSIONNELLE

TELEPHONE PROFESSIONNEL ET /OU PERSONNEL

SITUATION FAMILIALE...

SUR SON PARCOURS PROFESSIONNEL :

DATE D'ENTREE DANS LA POLICE ET ECOLE DE FORMATION

AFFECTATIONS SUCCESSIVES ET DATES D'AFFECTATION (SI CONNUES)

DATE DE NOMINATION DANS LE GRADE

QUALIFICATION APJ OU OPJ

DECORATIONS EVENTUELLES

SANCTIONS ADMINISTRATIVES ANTERIEURES EVENTUELLES SI NON PRESCRITES

SUR LES FAITS :

« Je prends acte que je suis entendu dans le cadre d'une enquête administrative relative à (reprise des faits et manquements précisés en objet) en vertu de l'obligation qui m'est faite de rendre compte de tout fait se rapportant à mon service ou ma mission et également de tout fait à caractère personnel pouvant avoir une répercussion sur ma vie professionnelle».

Le cas échéant s'agissant d'un fonctionnaire susceptible de se voir imputer un manquement au code de déontologie :

«Je prends acte également que j'ai été avisé de mon droit à me faire assister d'une personne de mon choix. Je souhaite être assisté par (NOM Prénom, qualité de l'assistant et coordonnées) qui ne peut intervenir au cours de l'audition mais pourra toutefois remettre des observations écrites datées et signées à l'issue de mon audition qui seront annexées au présent acte administratif »

QUESTION :

REPONSE :

L'audition de M. XXX prenant fin, demandons à M. ZZZ, assistant M. XXX lors de son audition, s'il a des observations écrites à nous remettre.

Constatons que M.ZZZ nous remet des observations écrites que nous annexons à la présente audition / ne nous remet aucune observation écrite.

Après lecture faite personnellement, M. XXXXX signe avec nous et son assistant le présent à XXX heures.

Le (grade, NOM Prénom)

Annexons au présent (annexe de tout document remis à l'enquêteur permettant de matérialiser les faits).

Dont acte.

Le (grade, NOM Prénom)

3.6.2.5 MODELE DU RAPPORT DE DIRECTION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE
INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE

IGPN N° XX/XXXX

A (lieu), le (date)

Le (grade NOM Prénom de l'enquêteur IGPN)

à

**Madame la directrice,
cheffe de l'inspection générale de la police nationale**

OBJET : Manquements aux obligations de
RÉFÉRENCE : Vos instructions du 00/00/0000
AFFAIRE C/ : Grade, Prénom NOM, en fonction à
P. JOINTE : L'enquête administrative n° XX/XXXX comprenant XX actes

En vous transmettant le présent dossier, j'ai l'honneur de vous rendre compte de l'enquête administrative diligentée par le (service IGPN) conformément à vos instructions ci-dessus référencées.

FAITS :

Saisine (directe, suite à une procédure judiciaire ...) et notamment exploitation ou non dans l'enquête administrative d'informations issues d'une procédure judiciaire. À défaut, il convient de rester factuel, sans qualification pénale. Rédaction au temps de l'imparfait et du plus-que-parfait.

ENQUETE ADMINISTRATIVE :

Synthèse des investigations (éléments matériels, auditions, etc.) et faits ou agissements imputables à chacun des agents mis en cause.

AGENT (S) MIS EN CAUSE :

Grade, Prénom NOM avec les éléments du dossier individuel du ou des agents concernés, la manière de servir dont notamment les 3 dernières notations.

CONCLUSION :

Synthèse des problématiques

- Sur le plan judiciaire, les suites de la procédure, le cas échéant.
- Sur le plan administratif, l'enquête a mis en lumière des manquements professionnels et des comportements contraires à la déontologie policière **mettant en cause...**
- Le (s) manquement (s) imputable (s) à l'(aux) agent (s)
- Le Grade Prénom NOM, descriptif des manquements, dispositions réglementaires enfreintes

**LE REDACTEUR
SIGNATURE**

PROPOSITION (S) DU CHEF (Ou de son adjoint s'il n'est pas le signataire du rapport)

**LE CHEF DU (SERVICE)
SIGNATURE**

3.6.2.6 MODELE DE NOTIFICATION DES CONCLUSIONS DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE A L'AGENT



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE

ENQUÊTE N° XX/XXXX

ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

A (lieu), le (date)

NOTIFICATION DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

Poursuivant l'enquête administrative,

Vu les investigations conduites par le service,

Proposons de procéder au classement du dossier, aucune faute professionnelle ou manquement déontologique ne semblant devoir être retenu à l'encontre de M. NOM Prénom grade,

Proposons que soit engagée une procédure disciplinaire en vue d'infliger un *avertissement/blâme* au (grade, prénom, nom) pour manquements aux devoirs de XXXX et de XXXX, manquements prévus notamment aux articles XXXX du code de la sécurité intérieure.

OU

Proposons de renvoyer le dossier concernant M. NOM Prénom grade *devant le conseil de discipline* pour manquements aux devoirs de XXXX et de XXXX, manquements prévus notamment aux articles XXXX du code de la sécurité intérieure.

Dont acte.

Le commissaire divisionnaire

NOTIFICATION

Nous,

Informons M. NOM Prénom grade, de la proposition faite par l'inspection générale de la police nationale à la suite de l'enquête administrative le concernant.

Lui indiquons que le dossier d'enquête va être transmis à Monsieur le Préfet, directeur général de la police nationale, pour qu'il soit statué définitivement sur la proposition formulée par l'IGPN.

Remettons à M. NOM Prénom grade une copie du présent, revêtue de notre signature et du sceau de notre service.

Dont acte, signé par M. NOM Prénom grade à valoir pour notification.

Pris connaissance le M.	(identité et fonctions de la personne effectuant la notification)+date
----------------------------	--

Destinataires

- original pour retour à l'IGPN une fois paraphé
- copie pour l'intéressé (e)
- archives dossier IGPN

I : Indépendance des enquêtes administrative pré-disciplinaire et pénale et des procédures disciplinaire et judiciaire

1-1 : Peut-on mener en parallèle une enquête administrative et une procédure disciplinaire alors qu'une enquête judiciaire est ouverte ou des poursuites pénales engagées sur les mêmes faits ?

La réponse est affirmative, notamment pour les raisons suivantes :

1. La règle qui fait que "*le criminel ne tient pas le disciplinaire en l'état*" découle d'abord des textes, puis de la jurisprudence.
2. D'une manière générale, cela tient au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, qui découle lui-même de la séparation des pouvoirs telle que prévue par la Constitution (Cf. DC N°86-224 du Conseil Constitutionnel du 23/01/1987).
3. Les procédures disciplinaires, quelles qu'elles soient, sont soumises à la compétence du juge administratif et relèvent dudit principe.

Ainsi est-il rappelé par le Conseil d'État que l'autorité disciplinaire n'a pas à surseoir à statuer lorsqu'une juridiction répressive est saisie, encore moins lorsque nous n'en sommes qu'au stade de l'enquête judiciaire ou de l'instruction (Cf. CE 24/07/1987 l'arrêt « Conseil départemental de l'ordre des médecins de l'Ariège », d'ailleurs cité sur le site UNSA fonction publique).

4. L'arrêt du 18/10/1991 CE Darracq : « *des mesures disciplinaires peuvent être prises à l'encontre d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales* ».

Le fait qu'une instance pénale soit en cours ne fait pas obstacle à ce que soit engagée, à raison des mêmes faits, une procédure disciplinaire, ni à ce que soit prononcée une sanction disciplinaire avant l'intervention d'un jugement au pénal (Cf. CE 27/05/1955 dame KOWALSKI ; CE 27/01/1993 Ivars ; CE 21/07/1995 Capel).

5. La procédure disciplinaire peut être suspendue, dans l'attente d'une décision sur le plan judiciaire, par une décision du conseil de discipline à la majorité de ses membres (article 9 du décret du 25/10/1984). Cependant, cela suppose que l'enquête administrative ait été menée. Et même dans ce cas, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut parfaitement décider de ne pas suspendre son action ou sa décision de sanction (Cf. : CE ARCHAMBAULT 09/07/1948 ; CE 13/12/1968, ministère de l'économie contre Gomard ; CE 28/09/1994 Bellouche...).
6. L'administration n'est liée par la décision judiciaire que sur l'existence matérielle des faits. Ainsi, même un jugement de relaxe ou d'acquiescement ne peut influencer une procédure disciplinaire, dès lors qu'il ne remet pas en cause l'existence matérielle des faits.
7. Enfin, si la règle du *non bis in idem* vaut pour toutes les procédures, la décision judiciaire qui éclaire l'autorité administrative sur un élément qu'elle ignorait ou n'avait pas tranché constitue un fait nouveau qui lui permet de reprendre la procédure pour ces faits (Cf. CE 03/05/1963, sieur Alaux ; CE 06/12/2002 Stinovic).

1-2 : Qu'induit sur le plan pratique la séparation fonctionnelle de l'enquête administrative et de l'enquête judiciaire lorsque les deux enquêtes sont ouvertes ?

Les enquêteurs administratifs ne concourent pas à la procédure judiciaire. Si cette séparation fonctionnelle pose parfois une difficulté matérielle, elle offre aussi un avantage évident.

Ainsi, l'enquêteur administratif n'agit que pour le compte de l'administration :

- Il n'est pas le délégataire de l'autorité judiciaire mais du directeur général de la police nationale ou du Préfet de police.
- Ne concourant pas à la procédure judiciaire, il ne peut violer le secret de l'enquête et de l'instruction.
- Il ne peut pas se voir interdire par un juge de procéder à l'audition d'un agent, sauf si cet agent fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire qui lui interdit expressément de rendre compte à son administration (ce qui est peu probable, la Cour de cassation censurant les interdictions trop générales).

Cela signifie aussi que lorsque l'enquêteur administratif a besoin d'informations que seule l'autorité judiciaire détient pour faire cesser un trouble grave à l'ordre public, il lui appartient de saisir le procureur de la République et ce, quel que soit le cadre d'enquête judiciaire (y compris pour l'information judiciaire), par application des dispositions de l'article 11 al3 du CPP.

Si un juge d'instruction délivrait directement ces informations à l'administration, sans passer par le procureur de la République, il pourrait en résulter une violation du secret de l'instruction.

1-3 : Pourquoi ne doit-on pas qualifier pénalement les faits dans le cadre de l'enquête administrative mais les qualifier en termes de manquement ?

Un manquement professionnel et déontologique constitue une **atteinte portée aux intérêts de l'institution ou de la profession**. C'est à cette question que l'enquête administrative, puis la procédure disciplinaire, doivent répondre. L'infraction pénale caractérise quant à elle une atteinte portée aux intérêts de la société.

Cette distinction est essentielle à comprendre, car le manquement et l'infraction ne se confondent pas. Trois exemples illustrent cela :

1) Un policier frappe un automobiliste peu aimable alors qu'il effectue un contrôle routier. De retour chez lui, il se fâche avec sa compagne et lui assène un coup de poing.

Sur le plan pénal, il commet la même infraction à deux reprises : des violences volontaires aggravées.

Sur le plan des manquements déontologiques, il en viole deux parfaitement distincts : l'usage disproportionné de la force ou de la contrainte dans le premier cas, et un manquement au devoir d'exemplarité, dans le second.

Or, les fondements de l'enquête administrative (et la rigueur qui s'y attache) nous imposent d'établir la seule responsabilité disciplinaire et non pénale de l'agent.

2) Un policier utilise pour une soirée la voiture de sport qu'une brigade avait ramenée au commissariat après l'avoir trouvée, clef sur le contact. Cette voiture n'était pas déclarée volée. Alerté par un collègue que le propriétaire s'est finalement présenté au poste, le policier ramène le véhicule.

Dans ce cas, il n'est pas certain que le fonctionnaire se voit reprocher un vol, puisqu'il n'a jamais eu l'intention de se comporter en propriétaire de la chose (*animus domini*). En revanche, il a clairement manqué à son devoir de probité en profitant à des fins personnelles de cet objet de valeur dont il avait la garde.

3) Un policier indélicat fait l'objet d'une enquête administrative et d'une enquête judiciaire pour la commission des mêmes faits. Si l'enquêteur administratif dévoile le contenu de l'enquête à la presse, il ne commet aucune infraction pénale, mais pourra être poursuivi disciplinairement pour manquement à son obligation de discrétion professionnelle. En revanche, l'enquêteur judiciaire, s'il dévoile à la presse **les mêmes faits**, sera alors poursuivi au pénal pour violation du secret de l'enquête (Il est également passible de poursuites disciplinaires).

1-4 : Le parquet peut-il décider d'une mesure de classement sous réserve de poursuites disciplinaires ?

Non. Une telle pratique est illégale et heurte de droit le principe de séparation des pouvoirs. Les parquets peuvent en revanche utiliser le domaine de la discipline des OPJ et APJ. L'initiative des procédures disciplinaires est un pouvoir exclusif de l'administration et ces procédures sont soumises au contrôle du juge administratif.

Un agent ou l'avocat d'un agent qui constaterait qu'une telle transaction a été passée avec l'autorité judiciaire pourrait engager la responsabilité de l'administration. Cela entamerait par ailleurs son crédit.

En outre, sans contredire le principe cardinal de la distinction entre manquement déontologique ou professionnel et infraction, il arrive que l'existence d'un manquement dépende de l'analyse et de la réponse quant à la constitution de l'infraction pénale. Ainsi, un classement pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée relatif à l'usage de la force ou de la contrainte "troqué" contre une poursuite disciplinaire pour "*un usage disproportionné de la force*" (cf. guide de l'enquête administrative et code de déontologie) implique d'emblée et en apparence, une divergence d'analyse difficile à tenir pour l'administration qui se retrouve alors mise en difficulté.

II : La convocation à une audition dans le cadre de l'enquête administrative

2-1 : Quel est le délai raisonnable à considérer entre l'envoi de la convocation et l'audition ?

S'il n'y a pas de délai fixé dans l'instruction DGPN du 22 octobre 2012, c'est parce que la notion de délai raisonnable renvoie à une appréciation *in concreto* des circonstances de l'espèce. Ainsi, le délai pourra varier en fonction de l'urgence ou de la gravité de la situation.

2-2 : Peut-on ou doit-on considérer une convocation à l'IGPN comme une prise de service ?

Oui, la convocation à l'IGPN est une prise de service puisqu'il s'agit pour l'agent d'une mission de compte-rendu. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle il ne bénéficie pas en cette circonstance, à la différence de la procédure judiciaire, d'un droit au silence.

À cet effet, il doit être dans une tenue compatible avec le service, que peut fixer l'inspection (tenue d'uniforme ou tenue bourgeoise, qui devra être correcte). Par exception, il s'agira d'un service non armé.

Dès lors, si un agent n'est pas convoqué sur le temps de sa vacation, il convient que sa prise de service ait été décalée ou de lui compter des heures supplémentaires, s'il y a droit.

III : L'audition administrative

3-1 : Le guide stipule que tout fonctionnaire placé sous l'autorité du DGPN a le droit d'être assisté lors de son audition. Qu'en est-il des policiers simples témoins ?

La règle est simple : tout agent bénéficie du droit à l'assistance, car c'est l'audition qui détermine ce droit et non un statut de mis en cause, qui n'existe pas.

Cependant, dans le cadre des convocations, ce droit n'est pas notifié aux agents dont l'autorité d'enquête sait qu'ils ne peuvent être tenus pour responsables des faits. Si ce droit n'a pas à leur être notifié, ils bénéficient en revanche de celui-ci. Aussi, s'ils viennent accompagnés, il convient de les entendre avec leur assistant.

Il en va de même pour les tiers à l'administration auxquels il nous incombe de satisfaire la demande d'assistance, s'ils la formulent. C'est ici l'occasion de rappeler également que ces tiers ne peuvent être contraints de témoigner dans le cadre d'une enquête administrative.

3-2 : Quel délégué syndical peut assister un policier ?

L'instruction du DGPN du 22 octobre 2012 ne prévoit qu'une restriction, visant le délégué du service de l'agent afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Le service s'entend de la circonscription de sécurité publique, du SPAF, de la compagnie de CRS, de la division de police judiciaire ou de l'antenne ou d'un office. Le guide de l'enquête administrative précise cette règle en la limitant au seul cas où l'enquête est diligentée dans le service d'affectation de l'agent.

Cette disposition fera l'objet d'une évaluation en 2014.

Une seconde restriction, qui n'est pas dans le texte, repose sur un choix qui viendrait mettre à mal une des règles déontologique ou professionnelle par ailleurs protégée. Il conviendra alors de refuser le choix de l'assistant en précisant les raisons qui conduisent à cette éviction (Cf. § 3.4.3.3 du guide EAPD).

3-3 : Comment peut-on s'assurer de la qualité de l'assistant ?

Il lui reviendra de décliner son identité et de présenter une pièce à cette fin, comme cela est demandé à de nombreux usagers du service public dans leurs rapports avec l'administration.

La qualité de l'assistant ne sera, en règle générale, connue qu'au moment de l'audition du fonctionnaire qu'il accompagne.

3-4 : Tout fonctionnaire affecté à l'IGPN peut-il entendre tout policier, quel que soit son grade ou son emploi ?

La réponse est oui, mais il convient d'en expliquer le mécanisme.

L'audition administrative est l'exécution de l'obligation de rendre compte. Or l'obligation de rendre compte est un devoir du subordonné à son autorité. On rend compte à son N+ 1, pas à son N-1.

Aussi, dès lors que l'enquête reste confiée à sa direction d'emploi, l'agent est entendu par une personne plus gradée ou occupant une fonction supérieure à la sienne.

En revanche, si l'enquête est déléguée à un service d'inspection, l'agent entendu n'est plus sous l'autorité directe de ceux qui l'entendent et c'est la raison pour laquelle le grade de l'enquêteur est indifférent. Par courtoisie, et dans la mesure du possible, il peut être recommandé que l'agent soit entendu par un enquêteur du même corps, ou par un fonctionnaire plus gradé.

3-5 : Il faut éviter d'entendre les fonctionnaires en période de nuit et dans le même temps éviter de convoquer sur les repos. Qu'en est-il des fonctionnaires qui travaillent de nuit ?

Cette question recoupe celle relative à la prise de service. Il convient alors de prendre en compte que l'agent est soit décalé dans sa prise de service, soit bénéficie d'heures supplémentaires, s'il y a droit.

3-6 : Puis-je entendre un agent qui est en arrêt maladie ?

L'audition est possible mais devra répondre à différents critères :

- elle doit rester exceptionnelle s'agissant de pathologies lourdes (Pb : audition d'une personne aux facultés altérées avec un risque ultérieur de remise en cause des propos tenus) ;
- le médecin de prévention ne devra pas s'être opposé pour des raisons médicales à l'audition ;
- il reviendra par préférence à l'enquêteur de se déplacer au domicile de l'agent ;
- enfin, si l'agent souhaite venir au service afin de déposer, cette volonté manifeste devra être actée par l'enquêteur. L'agent ne pourra se déplacer que pendant les horaires de sorties autorisées par son médecin traitant.

3-7 : Si un agent sollicite le report d'une audition, car son assistant est indisponible, doit-on faire droit à cette demande ?

La réponse est non. Il n'y a aucune obligation de reporter l'audition et il n'est d'ailleurs pas souhaitable de le faire. Il appartient à l'administration de fixer le délai raisonnable accordé pour rendre compte. Une fois que cela est fait dans l'intérêt général, il est souhaitable qu'il soit satisfait à cette obligation.

- il appartient donc à l'assistant de se rendre disponible à la date de la convocation,
- pour l'agent, de changer d'assistant et d'en trouver un disponible,
- ou de se passer d'assistant (le droit d'être assisté est une faculté accordée par le directeur général qui n'est pas prescrite à peine de nullité).

IV : L'obligation de rendre compte à sa hiérarchie

4-1 : Lorsqu'un policier est entendu lors d'une enquête administrative par l'IGPN, quel est le périmètre de l'obligation de rendre compte vis-à-vis de sa hiérarchie ?

Lorsque le policier est entendu par un service de l'inspection, il satisfait à son obligation de rendre compte. Dans ce cas, c'est en effet l'IGPN qui s'est vu déléguer un pouvoir d'enquête administrative.

L'agent doit évidemment rendre compte à sa hiérarchie qu'il a fait l'objet d'une audition devant l'inspection, mais pas du contenu de celle-ci. Du reste, il peut très bien, lors de cette audition, avoir mis en cause sa hiérarchie.

Si la hiérarchie de l'agent souhaite obtenir davantage de précisions, il lui appartiendra de se rapprocher du service de l'inspection qui appréciera les suites à donner à cette demande.

4-2 : Lorsqu'un policier est entendu lors d'une enquête judiciaire, quel est le périmètre de l'obligation de rendre compte vis-à-vis de sa hiérarchie ?

Le policier doit rendre compte à sa hiérarchie des motifs de l'audition, en précisant son statut (témoin, mis en cause, témoin assisté, mis en examen). Il est en effet tenu d'aviser l'administration des faits l'exposant à des poursuites pénales et/ou disciplinaires. En revanche, bien que non tenu par le secret prévu à l'article 11 du CPP, il n'est pas contraint de communiquer le contenu des auditions.

Si l'administration estime que l'absence de précision est susceptible d'avoir pour conséquence de troubler gravement l'ordre public, elle doit solliciter du procureur de la République une délivrance des éléments d'information lui permettant de prendre d'éventuelles mesures conservatoires.

4-3 : L'agent doit-il également rendre compte des condamnations dont il a fait l'objet ?

Oui, en vertu de son obligation de compte-rendu à sa hiérarchie de tout ce qui peut affecter l'exercice de sa mission (ex : annulation ou suspension du permis de conduire etc.). Il doit rendre compte de toutes les condamnations **pénales** dont il fait l'objet.

4-4 : Quelle réponse peut-on faire à la même question, s'agissant d'une audition devant le Défenseur des droits (DDD) ?

L'agent devra rendre compte à sa hiérarchie qu'il a été entendu par le DDD sur telle ou telle opération de police à laquelle il a participé située dans le temps. Mais il n'a pas d'obligation réglementaire d'aller au-delà, et notamment de remettre la copie de son procès-verbal d'audition.

Devant le Défenseur des droits, il est également possible que l'agent entendu soit conduit à mettre en cause sa hiérarchie. Il appartiendra au défenseur d'aviser l'administration lorsqu'il rendra sa décision, et à l'administration d'enquêter et d'y répondre une fois saisie.

(Si une enquête administrative est concomitante à la procédure du Défenseur des droits, l'agent peut en revanche être amené à rendre compte de son action devant sa hiérarchie ou l'inspection sur les mêmes faits, mais de manière distincte).

V : Le formalisme

5-1 : Demande d'éclaircissements sur le contenu de « l'objet » des actes : celui-ci doit-il viser tous les manquements avant enquête ?

Les manquements ne peuvent être établis avant enquête. C'est la raison pour laquelle il sera fait référence aux faits, comportements précisément reprochés ou discutés susceptibles de constituer un ou des manquements au code de déontologie.

5-2 : Est-il normal qu'un service du ministère de l'intérieur refuse son concours à une enquête administrative lorsqu'il lui est demandé le nombre d'interrogations effectuées par un fonctionnaire d'un fichier du ministère de l'intérieur sur une période donnée ?

Ce service ne peut pas demander une réquisition, sauf si l'enquêteur agit avec sa casquette judiciaire.

Si c'est l'enquêteur administratif qui demande ces informations, il ne fait qu'exercer le pouvoir hiérarchique du DGPN voire du ministre. Or, c'est un devoir pour le Directeur général de contrôler que les outils qu'il met à disposition de ses agents (en l'occurrence les fichiers accessibles par le portail CHEOPS) est utilisé conformément aux prescriptions légales et réglementaires. En délivrant cette information, le service sollicité ne fait que répondre à la sollicitation d'un supérieur hiérarchique.

ATTENTION : si en matière administrative il est possible de récupérer les données concernant le nombre de connexions d'un agent à un fichier donné, il est impossible, sauf si le texte régissant le fichier le prévoit expressément, d'accéder aux données contenues dans le fichier.

VI : Les mesures pouvant accompagner l'enquête administrative

6-1 : Si j'ai la conviction qu'un agent est fautif, dois-je solliciter sa suspension ?

Non, la suspension n'est pas une mesure de sanction ou une pré-sanction. C'est une mesure conservatoire qui permet de geler une situation et de retirer l'agent temporairement de sa mission afin d'éclaircir une situation souvent grave.

Deux règles sont à retenir :

- une mesure de suspension ne préjuge pas de la responsabilité disciplinaire d'un agent,
- la levée de la mesure ne préjuge pas davantage de l'irresponsabilité disciplinaire de l'agent.

La mesure de suspension prononcée à l'endroit d'un agent, qui fait par ailleurs l'objet d'une mesure sur le plan judiciaire ne lui permettant plus d'occuper un emploi (certaines mesures de contrôle judiciaire / détention provisoire), lui permet de conserver des droits à rémunération malgré l'absence de « service fait ».