
Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires (sixième édition)

N° 25-26 193A – mai 2026

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

Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires (sixième édition)

Mai 2026

**Pôle enquêtes administratives
contrôle déontologie**

SOMMAIRE

AVANT PROPOS.....	1
Préambule : Le champ de compétences de l'IGÉSR pour l'exercice de ses missions d'enquête administrative.....	2
1. Qu'est-ce qu'une mission d'enquête administrative susceptible de suites disciplinaires ?	2
1.1. Définition.....	2
1.2. Les enjeux.....	2
1.3. La saisine de l'IGÉSR	3
1.4. Les situations les plus fréquentes	4
1.4.1. Les situations types	4
1.4.2. Les cas particuliers de harcèlement	4
1.4.3. Les agissements sexistes	7
1.4.4. Les atteintes à la probité.....	9
1.5. Les délais d'une mission d'enquête administrative	10
2. Le déroulement de l'enquête.....	10
2.1. La préparation de la mission	10
2.1.1. La préparation des auditions	11
2.1.2. La convocation ou l'invitation à une audition	12
2.1.3. La présence d'un tiers lors d'une audition.....	14
2.2. L'organisation matérielle des auditions	14
2.2.1. Le lieu des auditions	14
2.2.2. Les conditions matérielles	15
2.2.3. Le planning et la durée des auditions.....	16
2.3. Le recueil de témoignages.....	16
2.3.1. Les modalités de recueil des témoignages.....	18
2.3.2. Le préalable de l'audition.....	18
2.3.3. Le déroulement de l'audition	19
2.3.4. La conclusion des échanges	21
2.4. Le recueil des pièces.....	21
2.4.1. Le recueil des pièces administratives	21
2.4.2. Les précautions à prendre dans le recueil et l'utilisation des documents	22
3. La rédaction du rapport, la procédure de recueil des observations et la notification.....	23
3.1. La rédaction du rapport	23
3.1.1. Un rapport de taille maîtrisée	23
3.1.2. Un plan explicite.....	23
3.1.3. L'objectivité du rapport.....	23

3.1.4.	<i>La prudence dans les mises en cause individuelles</i>	25
3.1.5.	<i>Les éléments hors du champ de la mission</i>	26
3.2.	La procédure de recueil des observations	27
3.2.1.	<i>Pourquoi une phase de recueil des observations ?</i>	27
3.2.2.	<i>La rédaction du rapport provisoire</i>	27
3.2.3.	<i>Les disjonctions et occultations partielles du rapport</i>	27
3.2.4.	<i>La communication du rapport provisoire</i>	28
3.3.	La rédaction du rapport définitif	29
3.3.1.	<i>La synthèse</i>	29
3.3.2.	<i>La prise en compte des observations</i>	29
3.3.3.	<i>Les recommandations individuelles</i>	30
3.3.4.	<i>Les recommandations organisationnelles</i>	31
3.3.5.	<i>La conclusion</i>	31
3.4.	La diffusion du rapport définitif	31
3.5.	Les règles applicables à la communication du rapport aux personnes mises en cause	32
3.5.1.	<i>Lorsqu'une procédure disciplinaire ou une mesure prise en considération de la personne est engagée</i>	32
3.5.2.	<i>Lorsqu'une procédure disciplinaire n'est pas engagée</i>	34
3.6.	L'information des personnes auditionnées par la mission d'enquête administrative.....	34
3.7.	L'archivage du rapport définitif.....	35
4.	Les différentes suites d'une enquête administrative	36
4.1.	Les mesures conservatoires	36
4.2.	Les suites disciplinaires	36
4.3.	Les mesures prises en considération de la personne.....	38
4.4.	Les suites organisationnelles.....	40
4.5.	Les suites à caractère financier	40
4.6.	Les suites pénales.....	42
5.	Les points de vigilance et les différents risques	45
5.1.	Les risques de non-respect d'informations et de secrets protégés	45
5.2.	La question de l'atteinte à la présomption d'innocence.....	46
5.3.	La communicabilité ultérieure du rapport définitif	46
5.4.	Les risques de dénonciation calomnieuse et de diffamation.....	47
Index		49
Annexes		51

AVANT PROPOS

Les enquêtes administratives menées par l'IGÉSR ont vocation à éclairer le ministre commanditaire sur des situations ou événements par nature complexes et sensibles, et constituent de ce fait des missions particulièrement importantes pour lesquelles la compétence de l'IGÉSR est reconnue.

En effet, cette typologie de mission se caractérise par le respect d'un cadre méthodologique rigoureux visant à garantir l'exactitude, la neutralité et l'objectivité des analyses produites, ainsi que l'opérationnalité des suites proposées dans le rapport d'enquête. Il s'appuie sur le respect des obligations déontologiques décrites dans la charte de déontologie de l'IGÉSR.

C'est ainsi que le présent vadémécum du « pas à pas » d'une enquête administrative est devenu depuis sa première édition un outil incontournable. Mis en ligne depuis sa quatrième édition (septembre 2021), il constitue une référence en la matière pour l'IGÉSR, mais aussi au sein des services académiques et des établissements d'enseignement supérieur qui sont invités à utiliser cette méthodologie robuste dans le cadre des enquêtes administratives internes menées à leur niveau.

Si cette sixième édition s'imposait en raison de l'évolution constante de la jurisprudence, elle a été également nourrie des retours d'expérience réalisés par les inspecteurs généraux à l'issue des missions. Elle illustre ainsi concrètement la démarche d'amélioration continue des travaux de l'IGÉSR, qui sous-tend également les formations et le développement des compétences des inspecteurs généraux.

Elle s'inscrit enfin en adéquation avec le projet stratégique de service 2025-2030 de l'IGÉSR, porteur de valeurs et principes, notamment d'indépendance et de collégialité.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'DM', with a horizontal line underneath.

Dominique Marchand
*Cheffe du service de l'Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

Préambule : Le champ de compétences de l'IGÉSR pour l'exercice de ses missions d'enquête administrative

L'article R. 241-5 du code de l'éducation dispose que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) est « *chargée du contrôle et de l'inspection des personnels des services centraux et déconcentrés, des établissements publics et de tous organismes relevant ou bénéficiant d'un concours direct ou indirect des ministères de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la jeunesse et des sports, en particulier dans les domaines administratif, financier, comptable et économique* ».

L'article 21 de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale étend les compétences de l'IGÉSR au contrôle et à l'inspection des personnels et des activités des fédérations sportives agréées.

En application de ces dispositions, l'IGÉSR est compétente pour conduire des missions d'enquête administrative sur l'ensemble des services, établissements et organismes susmentionnés, ainsi que sur leurs personnels.

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

1.1. Définition

Les missions d'enquête administrative susceptibles de suites disciplinaires sont déclenchées par l'autorité administrative (ministre pour l'IGÉSR, recteur ou IA-DASEN pour les enquêtes réalisées en académie et chef d'établissement dans l'enseignement supérieur) à propos d'une situation « anormale » (fautes professionnelles, dysfonctionnements d'un service ou d'un établissement, tensions internes, voire état de crise, accident grave, etc.), mettant potentiellement en cause des personnes. Elles sont destinées à éclairer l'autorité compétente qui pourra décider, au vu des conclusions et recommandations de la mission, d'engager une procédure disciplinaire ou de prendre toute autre mesure qui relève de son appréciation.

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

De telles missions peuvent précéder une procédure disciplinaire, mais elles ne sont pas formellement soumises aux règles qui régissent cette procédure. Néanmoins, dans la mesure où le rapport transmis à l'issue de l'enquête constitue une pièce essentielle de l'éventuelle procédure disciplinaire, l'enquête doit être opérée en pleine connaissance des principes du droit disciplinaire de la fonction publique et doit donc être conduite de manière impartiale, comme le prévoit la charte de déontologie de l'IGÉSR¹.

1.2. Les enjeux

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

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

Un autre enjeu est de situer l'intervention de la mission d'inspection dans un contexte qui est celui d'une communauté de travail vivante. L'établissement ou le service dans lequel s'est produit un dysfonctionnement causé par un ou des agents va continuer à fonctionner pendant et après le passage de la mission. La mission

¹ Cf. décision du 16 octobre 2025 (JORF du 11 décembre 2025) : Les analyses et les conclusions des membres de l'IGÉSR « *s'appuient uniquement sur les constats de leurs investigations et sur leur expertise, dans le respect des exigences professionnelles de neutralité, d'objectivité et d'impartialité qui sont les leurs* ».

ne doit pas oublier qu'elle est aussi chargée, au titre de son rôle de conseil, de contribuer, par l'efficacité de ses propositions, à la restauration des conditions normales de fonctionnement du service, voire à la résolution d'une crise. L'enquête administrative doit être l'occasion d'une analyse opérationnelle du fonctionnement du service ou de l'établissement concerné, dès lors que celui-ci est en lien direct avec les dysfonctionnements observés. Elle ne doit surtout pas avoir pour conséquence d'envenimer la situation.

Le dernier enjeu est enfin de rester respectueux des personnes quels que soient les faits qui peuvent leur être reprochés. Il importe de traiter chacun et chacune avec courtoisie et neutralité. La mission porte dans son rapport un jugement sur une situation, sur des responsabilités et, le cas échéant, établit la matérialité de fautes mais il ne lui appartient pas de se substituer à l'administration dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique et disciplinaire.

1.3. La saisine de l'IGÉSR

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

Le recours à une enquête administrative n'est pas systématique et il y a lieu de se poser la question en amont de sa pertinence ou de son utilité. Dans tous les cas, il est souhaitable qu'une première expertise du projet de saisine soit réalisée au niveau de la cheffe de l'IGÉSR avec le pôle **enquêtes administratives, contrôle et déontologie** (EACD), en lien avec le commanditaire de la mission, pour identifier l'objet de la mission et vérifier qu'elle relève bien d'une mission d'inspection générale plutôt que d'une enquête à réaliser en académie ou en interne à l'établissement demandeur. Dans ce dernier cas, l'IGÉSR peut éventuellement superviser formellement l'enquête académique ou interne.

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

Une fois la lettre de mission transmise, les membres de la mission sont désignés par la cheffe de l'IGÉSR. La mission doit être composée de deux personnes au moins et doit, dans toute la mesure du possible, être mixte (F/H), en particulier en cas de violences sexistes et sexuelles présumées. Qu'il s'agisse en effet de recueillir des témoignages, d'établir des constats, de saisir des pièces administratives, la présence de deux personnes constitue une sécurité. Aussi convient-il de **ne jamais procéder à une audition en étant seul**.

Au moment de la candidature pour une mission d'enquête et lors de la composition de l'équipe, il appartient à chaque inspecteur de s'interroger sur l'existence ou les risques de conflits d'intérêts réels ou apparents et de faire part de ses interrogations à la personne référente du pôle EACD. En effet, si l'inspecteur connaît la structure où se sont déroulés les faits objets de l'enquête ou l'un des protagonistes, à titre privé ou professionnel, son impartialité pourra être mise en cause. Le conflit d'intérêts peut aussi se révéler en cours d'enquête. Si tel est le cas, l'inspecteur sera nécessairement conduit à se déporter. Lors de la réunion de démarrage de l'enquête qui rassemble, outre les membres de la mission, les personnes référente et relectrice, binôme désigné lors de la constitution de la mission, la question de l'existence d'éventuels conflits d'intérêts sera systématiquement abordée.

Les règles applicables en matière de déontologie doivent être suivies avec d'autant plus de rigueur qu'une enquête est susceptible de suites disciplinaires. Le fait d'avoir, **dans un passé même lointain**, travaillé au sein de la structure contrôlée ou encore d'avoir été en lien, professionnel ou personnel, avec son responsable ou les personnes mises en cause, exposent la mission à un soupçon de partialité. Ainsi, les correspondants territoriaux de l'inspection générale ne participent pas à des missions d'enquête dans le périmètre de l'académie qu'ils suivent.

1.4. Les situations les plus fréquentes

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

1.4.1. Les situations types

- manquements aux obligations de l'agent public ;
- malversations financières, détournements de biens ;
- insuffisance professionnelle (incompétence, manquements, erreurs ponctuelles) ;
- dysfonctionnements liés à une mauvaise organisation du service ;
- conflits internes, dissensions entre membres du service ;
- violences à caractère sexiste ou sexuel ;
- agissements sexistes ;
- harcèlement sexuel ;
- harcèlement moral ;
- management brutal non constitutif de harcèlement moral ;
- accident corporel impliquant un personnel ou un usager ;
- risques psychosociaux, etc.

L'objet de la mission consistera à mettre en évidence l'existence ou non d'une faute professionnelle qui est seule susceptible de justifier la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire et le prononcé d'une sanction. Pour mémoire, l'insuffisance professionnelle, la mauvaise organisation du service ou la mésentente entre des agents ne constituent pas, en elles-mêmes, des fautes ; elles peuvent toutefois donner lieu dans le rapport à des propositions de remédiation de nature non disciplinaire².

Indépendamment de leur caractère disciplinaire, certaines fautes sont également susceptibles de recevoir une qualification pénale (harcèlement moral ou sexuel, outrages sexistes, violences volontaires, atteintes ou agressions sexuelles, détournement de fonds publics, etc.).

Pour rappel : en cas d'enquêtes portant sur des faits présumés de violences à caractère sexiste ou sexuel (VSS), **la mission n'a pas à qualifier les faits au plan pénal** mais à en établir la matérialité. C'est pourquoi, s'il y a lieu d'identifier ce que recouvre la notion de VSS au plan pénal, il convient en tout état de cause de faire référence, dans le rapport, au seul code général de la fonction publique.



Il peut arriver que, à l'occasion d'une mission d'évaluation, d'accompagnement ou de contrôle, les inspecteurs soient amenés à observer des faits qui présentent manifestement le caractère d'un dysfonctionnement ou d'une faute. Il convient alors de solliciter de la part du cabinet une saisine complémentaire portant spécifiquement sur lesdits faits, en vue du déclenchement d'une enquête administrative susceptible de suites disciplinaires. Cette enquête pourra, selon le contexte, être réalisée par l'IGÉSR (en modifiant, le cas échéant, la composition de la mission), en académie ou en interne à l'établissement.

1.4.2. Les cas particuliers de harcèlement

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

Le harcèlement moral constitue une faute disciplinaire (article L. 133-2 du code général de la fonction publique – CGFP) et un délit (article 222-33-2 du code pénal). Il se définit par un ensemble d'agissements répétés ayant « *pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits de l'agent et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel* ».

² Cf. infra 3.3.3 et 4.3.

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

Le harcèlement moral est caractérisé par plusieurs éléments :

- **Des agissements répétés :**
 - le harcèlement implique une certaine répétition ;
 - un harcèlement moral se caractérise par sa durée (semaines, mois et même années). Le caractère répétitif d'agissements qui, pris isolément, ne présenteraient pas nécessairement un caractère de gravité mais participent d'un processus de déstabilisation constitue du harcèlement.
- **Une dégradation des conditions de travail :**
 - le harcèlement est constitué dès lors que sont caractérisés des agissements ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail (atteinte aux droits, à la dignité, altération de la santé) sans au demeurant que l'élément intentionnel de l'auteur des faits soit requis : il n'est pas nécessaire, par exemple, de démontrer qu'en agissant ainsi, le responsable hiérarchique cherchait à pousser l'agent harcelé à la faute ou à la démission ;
 - lorsqu'un employeur confie de manière habituelle au salarié des tâches dépassant ses capacités, il commet un harcèlement. De même, l'absence de tâches confiées à un agent constitue une composante du harcèlement moral. Des injonctions contradictoires, un dénigrement régulier, en particulier en public, une attitude consistant à ignorer un agent sont autant d'éléments susceptibles de constituer un harcèlement moral ;
 - l'intentionnalité n'est pas requise pour qualifier un fait de harcèlement moral, il suffit que l'effet soit de nature à dégrader les conditions de travail (en plus des autres critères caractérisant le harcèlement moral).

Le harcèlement moral est souvent invoqué mais il reste difficile à caractériser car toutes les situations de travail perçues comme humiliantes ou dégradantes par les agents ne relèvent pas du harcèlement moral, mais peuvent correspondre à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Ainsi, il ne faut pas confondre une situation de harcèlement moral avec d'autres notions assez proches révélant une souffrance au travail. Un comportement autoritaire, voire brutal, n'est pas nécessairement constitutif de harcèlement moral en l'absence d'autres éléments. Il peut, toutefois être source de dysfonctionnement majeur d'un service et conduire à la prise de mesures administratives non disciplinaires (retrait d'emploi, mutation dans l'intérêt du service).

Si la matérialité des faits de harcèlement moral est souvent établie sur la base d'un faisceau d'indices concordants, il n'est pas toujours aisé de qualifier les faits susceptibles de constituer un harcèlement moral.

Des éléments sérieux doivent être apportés pour faire présumer les faits de harcèlement moral et faire peser sur l'administration la justification des comportements présumés.

Le juge administratif écarte ainsi toute situation susceptible de revêtir la qualification de harcèlement moral dès lors que l'employeur est en mesure de justifier les agissements invoqués par des considérations étrangères à toute forme de harcèlement moral (remarques professionnelles, ajustements internes justifiés par des considérations organisationnelles et nécessité de service).

À l'inverse, la qualification du harcèlement moral pourra être retenue en présence de faits établis, précis et circonstanciés.

Illustration de faits qualifiés de harcèlement moral

Un agent dans l'exercice de ses fonctions, a tenu de manière répétée des propos insultants, humiliants et dégradants à l'encontre de plusieurs agents placés sous son autorité, à l'origine de tensions et d'un climat professionnel délétère au sein du service dont il avait la direction. Eu égard à la gravité de ces faits, constitutifs de harcèlement moral, l'agent a été révoqué.

Dix-sept témoignages écrits émanant d'agents exerçant ou ayant exercé sous l'autorité du mis en cause, indiquent que ce dernier a adopté à leur égard une attitude particulièrement méprisante à l'origine d'un climat professionnel délétère, tenant des propos dégradants, humiliants et irrespectueux de manière répétée, tels que « connasses », « pouffiasses », « raclure de bidet », ou encore « planche pourrie ».

La circonstance que l'agent en question n'a pas bénéficié de formation en matière de prévention des risques psycho-sociaux n'est pas de nature à atténuer la gravité des faits qui lui sont reprochés, alors qu'il ressort au demeurant des termes non contestés du rapport d'enquête administrative que l'intéressé a bénéficié de diverses formations à l'encadrement dans le cadre de ses fonctions.

Ces témoignages précis, circonstanciés et concordants, sont corroborés par un courrier électronique du médecin coordinateur du travail adressé à la directrice des ressources humaines de la structure faisant état d'un mal-être et d'une souffrance psychologique éprouvés par les agents placés sous l'autorité de l'agent liés à des propos insultants et à une absence de reconnaissance professionnelle, ainsi que par le rapport d'enquête administrative, à l'occasion de laquelle trente-neuf agents ont été entendus.

Le harcèlement sexuel : il constitue une faute disciplinaire et un délit dont la définition est donnée aux articles L. 133-1 du CGFP et 222-33 du code pénal). Il se définit comme étant :

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

Le harcèlement moral et le harcèlement sexuel font l'objet d'une définition à la fois dans le CGFP et dans le code pénal. Il convient donc que la mission **établis**e l'existence de faits de harcèlement moral ou sexuel au sens du CGFP mais sans en tirer de conclusions quant à l'existence des délits correspondants³. Il convient, en pareille hypothèse :

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



Il appartient à la mission dans l'hypothèse de l'existence de relations intimes entre deux personnes majeures, alors même que l'une aurait autorité sur l'autre, d'objectiver la situation au regard de la définition du harcèlement sexuel et de constater, le cas échéant, le caractère inapproprié du comportement de l'auteur des faits, notamment au regard des règles déontologiques, et de proposer l'engagement d'une procédure disciplinaire. La circonstance que la victime présumée d'un

³ Les témoignages des victimes recueillis par la mission pourront, devant le juge administratif comme le juge pénal, permettre de caractériser l'existence de faits de harcèlement sexuel (Cour de cassation, chambre sociale, M. X, 5 décembre 2018).

harcèlement ait, à l'origine, consenti à une relation sexuelle, est sans influence sur le caractère possible d'une situation de harcèlement sexuel ultérieure.



Le principe d'**indépendance des procédures disciplinaires et pénales** implique que, dans l'hypothèse où les mêmes faits allégués de harcèlement moral ou sexuel auraient fait l'objet, à la suite de plaintes déposées par les présumées victimes, d'un classement sans suite du parquet, **la mission doit néanmoins impérativement se prononcer sur l'existence ou non de faits de harcèlement moral ou sexuel** au sens du CGFP. La mission pourrait conclure à l'existence de harcèlement alors même qu'il y aura eu un classement sans suite. Ce dernier peut en effet être motivé par l'absence de preuves suffisantes – preuves que la mission aura pu, pour ce qui la concerne, recueillir – ou encore au titre de l'opportunité des poursuites, le parquet considérant que les faits sont certes établis mais ne justifient pas l'engagement d'une procédure pénale. Aussi conviendra-t-il que le rapport soit transmis en application de l'article 40 du code de procédure pénale au procureur de la République, ce dernier pouvant **au vu des éléments apportés par la mission, décider d'ouvrir une enquête préliminaire** alors qu'il avait initialement opté pour un classement sans suite. De même, la qualification juridique retenue par le juge pénal ne s'impose jamais à l'administration et au juge administratif⁴. Seuls les faits constatés par un jugement pénal définitif, indépendamment de la qualification pénale retenue par le juge, s'imposent à la mission.

Quelques illustrations jurisprudentielles de faits qualifiés de harcèlement sexuel

Selon la Cour de Cassation, « La qualification de harcèlement sexuel peut résulter de propos à connotation sexuelle ou sexiste adressés à plusieurs étudiants par un maître de conférences, propos qui sont considérés comme susceptibles d'être imposés à chacun d'entre eux. En l'espèce, l'enseignant a été poursuivi pour des faits de harcèlement sexuel par personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions commis au préjudice de quinze étudiants après une saisine du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du CPP par le président d'université signalant des propos et attitudes sexistes et dénigrants de la part de l'enseignant »⁵.

Un employeur public a été condamné pour n'avoir pas mis en œuvre les mesures d'information et de formation sur les risques psychosociaux, ni pris les mesures d'organisation du service et d'accompagnement qu'il lui incombait de prendre afin de prévenir la survenance de tels faits et d'éviter qu'ils ne perdurent. La collectivité a manqué à ses obligations de protection de la santé physique et mentale. Sa responsabilité est engagée en raison de sa défaillance dans la prévention et dans la gestion des risques psychosociaux et du harcèlement sexuel : l'enquête menée avait montré « qu'il est admis dans la culture de la DSI majoritairement masculine, que l'on puisse insulter une femme parce qu'elle ose mettre en avant sa féminité en s'habillant en robe et en portant des talons. Il est admis qu'une femme doivent subir des blagues sexistes, sexuelles parce qu'il est "normal, entre hommes, de parler de cela au travail" et que la culture du "c'est pas grave, c'est pas méchant, ce n'est qu'une blague" a pris le pas sur la dignité et sur l'obligation de respect des lois et des règlements qui régissent notre société »⁶.

1.4.3. Les agissements sexistes

Le « sexisme ordinaire » fait l'objet d'une disposition spécifique du code du travail⁷ portant sur l'interdiction de « tout agissement sexiste », dont la définition a été reprise à l'article L. 131-3 du CGFP.

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

⁴ Conseil d'État, Ass., 12 octobre 2018, n° [408567](#).

⁵ Cass. crim, 12 mars 2025 n° 24-82.644.

⁶ CAA Bordeaux, 5^e chambre, 08 avril 2025, n° 23BX01106, inédit au recueil Lebon.

⁷ Article L. 1142-2-1 du code du travail.

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

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

De simples propos isolés peuvent justifier un rappel à l'ordre notamment pour prévenir leur réitération. Toutefois, lorsque les faits, même peu graves, s'inscrivent dans la durée, ils peuvent donner lieu à des suites disciplinaires. Il convient en effet d'éviter que l'administration, par son inaction, ne crée un climat d'impunité propice à la survenance de faits plus graves.

Ainsi, un auteur d'agissements sexistes peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire si les éléments qui constituent l'agissement sexiste sont réunis à savoir :

- l'existence d'un élément ou de plusieurs éléments de faits (comportement, propos, acte écrit), pouvant prendre différentes formes, subis par une personne, c'est-à-dire non désirés ;
- l'agissement doit avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la personne ou de créer un environnement de travail intimidant, hostile, humiliant ou offensant ;
- l'existence d'un lien entre les agissements subis et le sexe de la personne : la personne subit ces agissements parce qu'elle est une femme⁸ (actes ou paroles uniques ou répétés véhiculant des stéréotypes liés à un sexe, dirigés contre une personne en raison de son sexe).

La définition des agissements sexistes donnée à l'article L. 131-3 du CGFP est identique à celle donnée par le code pénal de **l'outrage sexiste** à l'article R. 625-8-3, qui le définit comme le fait « *d'imposer à une personne tout propos ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ». Il s'agit, depuis le 1^{er} avril 2023, d'une contravention de 5^e classe. Depuis cette même date, l'outrage sexiste, dès lors qu'il est commis par **une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions**, ou bien par plusieurs personnes, ou bien sur un mineur ou une personne vulnérable, ou encore en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, vraie ou supposée, de la victime, constitue le délit **d'outrage sexiste aggravé**, réprimé par l'article 222-33-1-1 du code pénal.

Si la mission relève des **agissements sexistes** qui, compte tenu du contexte dans lequel ils ont eu lieu (par exemple, commis par un professeur ou par plusieurs étudiants vis-à-vis d'une étudiante), sont constitutifs du **délit d'outrage sexiste aggravé**, elle doit **effectuer un signalement au procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale**. En revanche, la transmission au procureur de la République d'un rapport sur des faits d'agissements sexistes constitutifs uniquement de la contravention d'outrage sexiste (par exemple, commis par un enseignant vis-à-vis d'une enseignante), si elle est toujours possible, ne relèvera pas de l'article 40 du code de procédure pénale, qui ne vise que les crimes et délits.

Quelques exemples de comportements sexistes et à connotation sexuelle considérés comme fautifs

Des propos obscènes ont été adressés par un agent public à une collègue en l'invitant à participer à des relations sexuelles. Un agent présent a confirmé avoir entendu « *des propos un peu salaces* » puis une altercation avant de constater le désarroi de l'intéressée. Celle-ci a le jour même rapporté ces propos à son supérieur puis le lendemain a fait part de cet incident et de son mal être à une collègue. Il a été jugé qu'indépendamment de toute qualification de harcèlement sexuel, les faits reprochés revêtaient un caractère fautif, contraire aux obligations des agents publics propre à justifier une mesure disciplinaire, ce comportement revêt une particulière gravité et ne saurait être justifié par un humour présenté comme graveleux.

⁸ Cf. Guide des outils statutaires et disciplinaires, lutter contre les VSS dans la fonction publique, novembre 2022.

Gestes déplacés à connotation sexuelle : Pour un agent, le fait d'avoir posé ses mains sur les hanches d'une collègue qui se trouvait dos à lui en train d'archiver des dossiers dans une armoire justifie selon le juge administratif son exclusion temporaire de fonctions d'une durée de quinze jours.

1.4.4. Les atteintes à la probité

L'inspection générale peut également être sollicitée pour mener des enquêtes administratives sur des soupçons d'atteinte à la probité ; par ailleurs, il n'est pas rare qu'au cours de leurs investigations les missions mettent au jour des faits susceptibles d'être qualifiés ainsi.

Une vigilance particulière doit être portée sur :

- le conflit d'intérêts qui est défini par l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique : comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* ». Il appartient à tout agent public de le prévenir ou de le faire cesser⁹. Un manquement à cette obligation de prévention des conflits d'intérêts constitue une faute professionnelle susceptible d'être sanctionnée au plan disciplinaire ;
- la probité qui est un devoir pour tout agent public (article L. 121-1 du code général de la fonction publique) : « *Elle renvoie à la rectitude, qui doit être celle de l'agent public – lequel n'accepte aucun avantage de quiconque. La satisfaction de servir l'intérêt général est, outre son traitement, sa seule rétribution. La probité, c'est aussi la bonne foi, l'honnêteté, la droiture dans l'exercice quotidien de nos fonctions* »¹⁰. Les écarts à la probité recouvrent des situations diverses : l'embauche sans publicité de l'enfant d'un collaborateur, l'acceptation d'un cadeau d'une personne qui fait l'objet d'une décision favorable, le cumul d'une activité non déclarée avec une fonction publique...

Les manquements au devoir de probité¹¹ peuvent faire l'objet de poursuites devant le juge financier et devant le juge pénal. Sous la catégorie des atteintes à la probité, peuvent être énumérées les infractions suivantes :

- la concussion¹² : elle est commise par un représentant de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public qui, sciemment, reçoit, exige ou ordonne de percevoir une somme qui n'est pas due ;
- la corruption¹³ : elle peut être active ou passive et vise le comportement par lequel sont sollicités, acceptés, reçus des offres, promesses, dons ou présents proposés à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers ;
- le détournement de fonds publics¹⁴ : l'infraction est commise soit par une personne chargée d'une fonction publique, soit par un particulier ;
- le favoritisme¹⁵ est une infraction plus récente (1991) ayant pour but de moraliser l'attribution des marchés publics et des délégations de service public. Le délit de favoritisme protège l'impératif de probité des élus et agents publics tout en assurant le respect des règles de concurrence nécessaires au bon fonctionnement des marchés publics ;

⁹ L'article L. 121-4 du code général de la fonction publique dispose que : « *L'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ». L'article L. 122-1 du même code fait obligation à tout agent de signaler à son supérieur hiérarchique les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il pourrait se trouver et propose plusieurs réponses adaptées pour prévenir ces conflits.

¹⁰ Discours de Didier-Roland Tabuteau, Vice-président du Conseil d'État, le 20 décembre 2023 à l'occasion de la première prestation de serment de membres du Conseil d'État, magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

¹¹ À la fois pour être guidé vers les bonnes pratiques comme pour mieux identifier les conduites déviantes, il peut être utile de consulter la documentation de l'Agence française anti-corruption qui a notamment développé des outils intéressants dans le champ du sport : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/tous-les-documents>.

¹² Article 432-10 et s du code pénal.

¹³ Articles 432-11 et s, 433-1 1° et s, 434-9 et s, 435-1 et s, 445-1 et s du code pénal.

¹⁴ Articles 432-15 et 433-4 du code pénal.

¹⁵ Article 432-14 et s du code pénal.

- la prise illégale d'intérêts¹⁶ : ce délit, autrefois qualifié « d'ingérence », est le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle avait, au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ;
- le trafic d'influence¹⁷ : il consiste à rémunérer l'exercice abusif d'une influence que l'agent possède ou prétend posséder sur un tiers, en vue de l'obtention d'une décision favorable.

1.5. Les délais d'une mission d'enquête administrative

La durée et le calendrier indicatif des travaux sont évoqués lors de la saisine et au démarrage de la mission.

De manière générale, les enquêtes administratives présentent un caractère d'urgence, notamment car :

- la structure est en crise ;
- il y a un risque de récurrence ;
- les personnes concernées sont en situation de mal être ;
- la pression médiatique peut être forte.

Dans un tel contexte, l'administration souhaite pouvoir prendre des mesures en urgence, tout en s'appuyant sur un rapport d'enquête. Si celle-ci peut être rapide lorsque les faits sont simples à établir ou à infirmer, elle peut demander du temps lorsque la situation se révèle complexe. Or s'il faut agir vite, il faut aussi éviter toute précipitation et avoir conscience du caractère difficilement compressible de certaines étapes de la mission.

En effet, la mission d'enquête devra le plus souvent : consulter les dossiers individuels et autres pièces utiles, se déplacer dans la structure pour entendre les personnes ; rédiger et faire relire un rapport provisoire, engager la phase de prise en compte des observations en réponse ; rédiger un rapport définitif et après un circuit de relecture en interne à l'IGÉSR le transmettre au commanditaire.

Ce qui signifie qu'entre le lancement de l'enquête au sein de l'IGÉSR et l'envoi définitif du rapport, en pratique, une mission d'inspection durera rarement moins de huit semaines.

Il importe de prendre en compte ce délai si les personnes mises en cause font l'objet d'une suspension à titre conservatoire, dont la durée (hors personnels de l'enseignement supérieur) est limitée à quatre mois et ne peut en principe être reconduite¹⁸. En fonction de la nature des recommandations envisagées, il convient aussi de prendre en compte la durée d'une procédure disciplinaire, le calendrier des mutations annuelles, etc.

2. Le déroulement de l'enquête

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

2.1. La préparation de la mission

Comme pour toutes les autres missions, il importe de réunir le maximum d'informations avant de se rendre sur place, en constituant un dossier préparatoire. Même si la situation s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la saisine, il y a lieu *a minima* de rassembler les informations d'ordre général sur le service (organigramme, dispositifs internes, etc.) ainsi que, le cas échéant, les précédents rapports de

¹⁶ Article 432-12 et suivant du code pénal.

¹⁷ Articles 432-11, 2° et s, 433-1, 2° et s, 434-9-1 et s, 435-2 et s du code pénal.

¹⁸ À l'exception du cas très particulier où la personne fait l'objet de poursuites pénales voir infra 4.1.1.

l'inspection générale sur le fonctionnement du service ou les personnes concernées. Le dossier individuel des personnes mises en cause doit systématiquement être consulté.



Le dossier individuel de l'agent doit être unique et complet (article L. 137-1 du code général de la fonction publique). Il n'est pas possible de faire état, dans une procédure disciplinaire ou relative à une mesure prise en considération de la personne, d'éléments qui ne seraient pas dans le dossier individuel de l'agent. La mission s'assurera que les éléments collectés auprès du service RH de proximité ont bien été versés au dossier individuel tenu par le service gestionnaire.

Ainsi pourront être récupérés notamment :

- les étapes de la carrière ;
- les anciennes notations administratives ;
- les comptes rendus d'entretien professionnel et d'évaluation ;
- les comptes rendus de rendez-vous de carrière ;
- les comptes rendus d'entretien de formation ;
- les sanctions disciplinaires ;
- tout courrier et échange de courriels figurant dans le dossier de l'agent.

Les dossiers sont disponibles, suivant les personnels concernés, à la direction générale des ressources humaines (DGRH), à la direction de l'encadrement (DE) ou au rectorat ou au service du personnel de l'établissement d'enseignement supérieur.

Cependant, aucun élément recueilli dans le cadre de cette phase préparatoire (par exemple, un rapport de l'autorité hiérarchique qui accablerait une personne mise en cause ou un compte-rendu d'évaluation très positif) ne doit être tenu pour acquis et tout *a priori* doit être évité.

En complément de ces informations, les registres relatifs à la santé et sécurité au travail (registre de santé et sécurité au travail et registre de danger grave et imminent), les procès-verbaux des instances de dialogue social et, plus largement, tout document concernant la structure où les personnes intéressées exercent pourront être utilement consultés.

2.1.1. La préparation des auditions

La conduite des auditions constitue une étape essentielle de la mission d'enquête.

- **La première tâche de la mission sera d'arrêter la liste des personnes qu'elle souhaite entendre**

Il n'existe pas de liste type des personnes à entendre. Personne ne dispose d'un droit à être entendu. Si chaque agent peut l'être, il s'agit d'un choix à la totale discrétion de la mission d'enquête.

Lors de chaque enquête, il s'agit de réunir un ensemble de témoignages crédibles et exploitables, à charge et à décharge ; il convient ainsi d'entendre, en règle générale, dans des situations qui mettent en cause directement un agent, les personnes travaillant dans la structure, collègues de travail, subordonnés et supérieurs hiérarchiques mais aussi, le cas échéant, les représentants des personnels, des élèves ou étudiants, les représentants des parents d'élèves, les professionnels de la prévention, des personnes des dispositifs de signalement et d'écoute, des personnes extérieures qui sont en relation avec la personne ou la structure en cause. La liste des personnes à auditionner peut s'élargir à des agents qui ont quitté le service (départ en retraite, mutation...).

Il appartient à la mission de dresser elle-même cette liste de personnes à auditionner ; cette liste pourra évoluer. Si la mission peut se faire aider par le président de l'université ou le directeur de l'établissement d'enseignement supérieur et/ou de recherche, le rectorat ou le chef d'établissement pour prendre connaissance de l'environnement et obtenir la liste des personnes susceptibles d'être concernées, le choix des personnes auditionnées relève de la **seule compétence de la mission**. Elle doit tout particulièrement veiller à ne pas se faire « imposer » une liste des témoins. Le choix des témoins doit être le plus objectif possible. Pour cela, la mission peut arrêter la liste des personnes à convoquer en s'appuyant, par exemple,

sur l'organigramme de la structure ou en entendant ceux de ses collègues avec qui la personne concernée est appelée à travailler.

Dans le cas d'auditions d'élèves mineurs, bien qu'il n'existe pas formellement d'obligation d'obtenir l'accord des parents, il est préférable de passer par la direction de l'établissement pour une demande d'autorisation des parents¹⁹. Ces derniers peuvent soit simplement donner leur accord, soit demander à être présents au moment de l'audition (auquel cas il convient d'y faire droit), soit refuser. Dans cette dernière hypothèse, il est impossible de passer outre ce refus.

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



Si la mission ne doit pas se faire « imposer » l'audition de témoins, elle doit prendre garde à ne pas être accusée de partialité en refusant d'entendre la ou les personnes qu'une des parties souhaite vivement voir entendues. En cas d'impossibilité matérielle d'organiser une audition, il pourra être proposé à la personne de transmettre un témoignage écrit à la mission.

Lorsque la taille du service objet de l'enquête administrative le permet, une possibilité est d'entendre l'ensemble des agents, y compris ceux *a priori* non concernés par les investigations de la mission.

Il est également possible dans certaines situations et à un moment opportun de l'enquête (éventuellement après une première vague d'auditions) de recueillir des témoignages spontanés, de procéder à un échantillonnage et/ou de procéder à un appel à témoignages dans la structure inspectée. Dans ce cas, la mission adresse un courriel à l'ensemble des personnels via la direction de la structure en demandant aux personnes intéressées de répondre par un courriel adressé à la seule mission afin de leur garantir la confidentialité.

2.1.2. La convocation ou l'invitation à une audition

Une fois la liste des personnes à entendre arrêtée, liste qui pourra être complétée au fur et à mesure des besoins de la mission, celle-ci doit convoquer – ou inviter selon leur statut – les personnes qu'elle souhaite entendre. La convocation est écrite, de manière privilégiée par courriel avec demande d'accusé de réception et de lecture du message (d'autant qu'il est fréquent, s'agissant en particulier des personnels enseignants, que ces derniers ne consultent que de manière assez épisodique leur adresse de courriel professionnel). La note explicative du contexte et du déroulé de l'audition dans le cadre d'une enquête administrative²⁰²¹ y est jointe.



Toute personne est susceptible d'être convoquée ou invitée dans le cadre d'une enquête administrative. Pour les représentants du personnel et les personnes extérieures à l'administration (parents d'élèves, retraités, entourage amical ou familial des victimes présumées, etc.), c'est une simple invitation qui est adressée.

Seuls les agents en congé de maladie ne peuvent être convoqués par la mission, mais celle-ci peut leur proposer de les entendre et leur adresser une invitation²² à venir témoigner. En revanche, les personnes suspendues demeurent à disposition de l'administration et doivent répondre à une convocation.

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

¹⁹ Annexe 1.

²⁰ Annexe 2.

²¹ Annexe 3.

²² Annexe 4.

Il est en outre conseillé de réserver un temps dans le planning des auditions pour permettre le recueil de témoignages spontanés.

Les agents des ministères de rattachement de l'IGÉSR sont tenus de déférer à leur convocation ; un refus est disciplinairement et pénalement répréhensible en vertu des articles L. 241-2 et L. 241-3 du code de l'éducation, du III de l'article 21 de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale et des III et VII de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Cependant, il n'est pas possible de requérir la force publique.

Si la mission souhaite entendre des agents relevant d'autres ministères, d'établissements de santé ou de collectivités territoriales, voire des salariés d'entreprises privées, il conviendra qu'elle prenne l'attache de leur employeur et obtienne son autorisation.



En cas de refus de répondre à une convocation de la mission, il conviendra de rappeler aux personnes convoquées ces dispositions, qui figurent dans le modèle de convocation²³.

Code de l'éducation

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

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

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

Loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale

Article 21 : « III. - Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au II.

Les administrations de l'État, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au II sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

²³ Annexe 5.

Pour les opérations faisant appel à l'informatique, le droit de communication implique l'accès aux logiciels et aux données, ainsi que la faculté d'en demander la transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

Pour les besoins du contrôle de l'utilisation des concours mentionnés au II, ainsi que dans le cadre des missions de contrôle mentionnées au deuxième alinéa du I, les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ».

Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier :

Article 43 : « III. - Le fait de faire obstacle, de quelque manière que ce soit, au contrôle de l'inspection générale des finances est passible d'une amende de 15 000 € et entraîne la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aura pas été justifiée. Le ministre chargé de l'économie et des finances peut saisir le procureur de la République près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique. (...)

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

2.1.3. La présence d'un tiers lors d'une audition

Si la personne à auditionner le demande, la présence d'un tiers²⁴ (avocat ou autre personne, par exemple un représentant syndical ou un collègue) ne doit pas être refusée *a priori*, **même s'il ne s'agit pas d'un droit**. Il faut cependant rappeler à la personne auditionnée que c'est elle que la mission souhaite entendre. La parole du tiers « accompagnant » ne doit en aucun cas se substituer à celle de la personne auditionnée. Dans l'hypothèse où le tiers souhaite manifestement lui-même être entendu par la mission, il convient de lui proposer un rendez-vous distinct pour recueillir son témoignage.



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

Les auditions sont, en principe, individuelles ; cependant, des auditions collectives pourront être organisées, par exemple avec les représentants des personnels, une association de parents d'élèves ou bien avec les délégués de classe ; ces auditions donnent lieu à un compte rendu.

2.2. L'organisation matérielle des auditions

Elle doit être préparée avec soin.

2.2.1. Le lieu des auditions

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

Le lieu où il sera procédé aux auditions dépend de la nature et du contexte de la mission. En principe, la mission procède aux auditions sur place, ce qui facilite le cas échéant le recueil de pièces et de témoignages spontanés écrits ou oraux, et offre plus de souplesse.

Toutefois, lorsqu'il faut préserver la confidentialité des témoignages, éviter les pressions sur les personnes auditionnées ou les ententes entre ces derniers, il convient de trouver un lieu neutre et hors de la structure

²⁴ Une mention doit être insérée sur le PV : accompagné de M/Mme et éventuellement sa fonction.

inspectée. La neutralité du lieu facilitera en effet la libération de la parole. L'appui du rectorat peut être demandé pour trouver un lieu facilement accessible aux témoins : locaux de l'inspection académique, rectorat lui-même, autre établissement scolaire, siège de l'université si la structure auditée est un laboratoire ou une composante, etc.

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

Dans certaines situations, une mission dans un établissement scolaire notamment, il peut être impossible de trouver un lieu extérieur accessible facilement aux personnes à entendre ; il faudra alors veiller à ce que la salle d'audition et la salle d'attente soient éloignées des lieux de présence habituels des personnes à auditionner, tels que la salle des professeurs.

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

2.2.2. Les conditions matérielles



*Là encore, la mission devra s'assurer, en amont du déplacement, de l'organisation matérielle des auditions ; il est en particulier souhaitable **qu'elle ait à sa disposition, dans la salle d'audition, une imprimante et, dans l'idéal, un scanner, pour pouvoir copier les documents remis par les témoins (à défaut il peut être envisagé de photographier les pièces, quitte à ce que les témoins les envoient postérieurement par courriel par exemple), imprimer les procès-verbaux afin de les remettre pour relecture aux personnes entendues et de les faire signer immédiatement***²⁵. En principe, l'inspecteur travaille sur son propre matériel mais, s'il doit utiliser, en particulier pour l'impression des documents, un autre ordinateur, il devra veiller à ne laisser aucune trace sur l'ordinateur en utilisant une clé USB. De même, il conviendra de veiller à ce que la mémoire tampon des scanners ou imprimantes soit bien effacée. La salle mise à disposition doit pouvoir être fermée à clé par la mission.

Si la mission est accueillie au sein de la structure (notamment lorsqu'il s'agit d'un établissement scolaire isolé), elle peut être amenée à déjeuner sur place au restaurant scolaire ou universitaire par exemple ; dans ce cas, il est impératif que les inspecteurs veillent à ne pas déjeuner avec une personne extérieure à la mission et payent leur repas et **ils ne doivent, en principe, rien accepter de la structure, cela bien évidemment dans les limites de la politesse** (un café à l'accueil ou des bouteilles d'eau n'ont pas à être refusés).



*La question de réaliser les **auditions en visioconférence** est très souvent posée. Si rien ne l'interdit, il est toutefois conseillé de réaliser les auditions en présentiel s'agissant des victimes présumées, des principaux témoins et des principales personnes concernées. L'utilisation de la visioconférence est notamment utile pour entendre les personnes qui résident loin du lieu de la mission (agents ayant quitté le service, anciens élèves ou étudiants, etc.).*



Les inspecteurs doivent toujours être au moins deux. La collégialité est une garantie essentielle d'objectivité et d'impartialité, pour la personne entendue mais aussi pour la mission elle-même (il sera alors beaucoup plus difficile pour la personne entendue de contester les conditions ou le contenu de l'audition). Les inspecteurs se répartissent préalablement les rôles afin que l'un soit plus spécialement chargé de la conduite de l'audition et l'autre de la prise de notes. Si, de manière exceptionnelle, une personne se manifeste à un seul inspecteur (rencontre fortuite, coup de téléphone, etc.) et que son témoignage apparaît essentiel, il convient de l'entendre à deux sans délai. Si la mission comporte plus de deux membres, il peut arriver exceptionnellement que la mission ne soit pas au complet lors d'une audition.

²⁵ Sauf exception, le PV signé devant alors être retourné à la mission par la personne auditionnée ultérieurement.

2.2.3. Le planning et la durée des auditions

D'expérience, il est conseillé de prévoir environ une heure / une heure et demie par audition, hors auditions des personnes concernées au premier chef (personnes mises en cause et victimes présumées ou principaux témoins) pour lesquelles il est recommandé de prévoir une durée plus large pour éviter un décalage de planning préjudiciable.

Il faut éviter que les personnes concernées (notamment personne mise en cause et victime présumée) se croisent et il convient d'établir un planning en conséquence.

2.3. Le recueil de témoignages

L'enjeu essentiel d'une enquête susceptible de suites disciplinaires est de **produire un rapport à même de résister à la contestation** ; le recueil des témoignages est dès lors une étape essentielle, dont dépendra la crédibilité de l'ensemble du rapport.

Les règles de conduite, en l'espèce, sont communes à toutes les enquêtes de l'IGÉSR mais prennent, dans ce type d'enquêtes, une importance particulière. Elles sont rappelées pour mémoire.

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

La mission veillera en permanence, en particulier dans la formulation des questions et l'attitude envers les personnes auditionnées, à faire constamment preuve d'impartialité. Elle ne devra montrer aucune agressivité à leur égard, s'abstenir d'exprimer une opinion, veiller à ne pas qualifier les faits, etc. ; elle mettra ainsi en confiance les personnes auditionnées.

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

L'objectivité : Les témoignages ne doivent pas être uniquement à charge, d'où l'importance du choix des personnes à auditionner. Il n'y a pas de raison d'écarter *a priori* les témoignages favorables à un agent mis en cause. Les comportements des agents doivent être appréciés en prenant en compte leur niveau de responsabilité dans la chaîne hiérarchique et les dysfonctionnements éventuellement constatés dans l'organisation du service. En cas de responsabilité partagée, il faut, le cas échéant, individualiser les griefs. D'une manière générale, les inspecteurs ne doivent pas admettre les faits sur la foi des seules déclarations, par exemple, du supérieur hiérarchique, mais sur des preuves tangibles ou, à défaut, en recoupant des témoignages, eux-mêmes suffisamment étayés.

Le recueil de témoignages en cas de situation de VSS et de harcèlement moral doit être le plus précis et détaillé possible sur les faits, les propos tenus, le contexte, la chronologie, ainsi que sur les effets sur la santé et/ou les conditions de travail ou de scolarité, etc.²⁶.

En effet, en l'absence de preuve matérielle et/ou de témoin direct, la méthodologie adoptée pour établir la matérialité des faits est celle du faisceau d'indices concordants.

Les témoignages recueillis sont ceux de la victime présumée et de la personne mise en cause ainsi que ceux de son entourage professionnel ou amical, le cas échéant d'autres victimes présumées, des personnes qui ont accueilli le signalement dans l'établissement ou la structure, etc.

²⁶ Il y aura nécessité de recueillir dans le PV l'assentiment de la personne auditionnée pour évoquer sa santé avec par exemple la rédaction suivante « *J'autorise expressément la mission à évoquer dans le procès-verbal et dans son rapport les éléments d'ordre médical évoqués pendant mon audition* ».

La méthode du faisceau d'indices concordants

Un faisceau d'indices est un ensemble d'indices qui, par leur convergence, accréditent l'existence de ce qui est à démontrer. Le faisceau d'indices concordants permet d'établir la vérité lorsque celle-ci ne peut pas être constatée de façon flagrante.

En absence de flagrance, la concordance des différents éléments du faisceau est décisive pour sortir notamment du « *parole contre parole* » qui entraîne l'inaction. Il est nécessaire néanmoins que les éléments soient suffisamment concordants, recoupés et issus de plusieurs témoignages circonstanciés.

En matière de faits de VSS ou de harcèlement moral, en l'absence de preuve matérielle ou de témoins directs ce faisceau d'indices concordants sera recherché par la mission afin d'établir la matérialité des faits.

Exemple d'un rapport d'EA portant sur des faits de VSS sans témoin direct

Il n'y a pas de témoin direct des deux baisers lors d'un déjeuner entre un enseignant et deux étudiantes au domicile d'une des étudiantes mais la mission a auditionné un témoin auditif du second baiser qui indique « *avoir entendu un bruit de bouche* » : « *L'agression sexuelle a eu lieu lorsque j'étais présente. La deuxième fois (...) j'ai entendu un bruit de bouche qui ressemblait vraiment fortement à une embrassade et [elle] m'a ensuite reconfirmé qu'il y avait un baiser échangé* ».

Devant la mission, l'étudiante confirme en indiquant « *lorsque je suis dans la cuisine (la victime présumée) me rejoint ivre et me dit que l'enseignant l'a embrassée* », « *j'entends un bruit de bouche et elle me dit qu'il l'a embrassée une seconde fois* ».

L'étudiante victime présumée les a relatés à la fois dans son témoignage écrit et oral auprès de la commission d'enquête interne et devant la mission. Ceux-ci se seraient produits à la fin du déjeuner : « *Il m'a attrapée violemment par le cou pour me forcer à l'embrasser* », « *il m'embrassait de nouveau* ».

Si la mission rappelle que cette étudiante n'a pas été témoin oculaire de l'agression, elle observe que son témoignage, recueilli à trois reprises à plusieurs mois d'intervalle, ne varie pas dans la relation des faits.

L'enseignant a réfuté catégoriquement devant la mission lors de sa première audition le fait d'avoir tenté d'embrasser l'étudiante lors de ce déjeuner. Il le confirme dans ses observations en réponse et fait valoir l'absence de preuve.

Pour autant, et malgré l'absence de témoin oculaire des agissements en question, la mission souligne et maintient le caractère concordant des récits relatant la scène, mais surtout, elle note la convergence des témoignages sur les effets et les conséquences de ce déjeuner sur l'état psychique de l'étudiante dans les heures et les jours qui ont suivis. Les SMS échangés, vus par plusieurs témoins, ainsi que la volonté de l'enseignant de joindre la victime présumée par téléphone le samedi suivant vont également dans le sens de l'existence des actes reprochés à l'intéressé lors de ce déjeuner.

Pour la mission, l'ensemble des éléments exposés constitue un faisceau d'indices concordants qui établit la matérialité des faits reprochés à l'enseignant.

La précision : Il est essentiel que les témoignages recueillis soient les plus précis possibles et il ne faut pas hésiter à demander aux personnes entendues de compléter leur propos, sans « fausse pudeur ».

Ainsi, un témoignage tel que « *Mon chef de service m'insultait tous les jours* » pourra être remis en cause en raison de son imprécision. Une phrase plus explicite ne pourra pas faire l'objet d'un tel reproche : « *Mon chef de service m'insultait tous les jours en me disant que j'étais un imbécile voire, certaines fois, que je n'étais "qu'un pauvre con"* ». De même, plutôt que « *Mon supérieur hiérarchique avait des gestes déplacés* », conviendra-t-il de faire préciser en quoi consistaient ces gestes déplacés : « *Mon supérieur hiérarchique avait des gestes déplacés en mettant sa main sur ma cuisse et, à deux reprises, sur mes fesses* ». De ces précisions

vont dépendre l'appréciation de la gravité des faits et leur qualification juridique. Par exemple, au vu des témoignages précis qu'aura recueillis la mission, elle retiendra la qualification de harcèlement sexuel plutôt que celle d'agissements sexistes.

2.3.1. Les modalités de recueil des témoignages

Deux modalités de recueil des témoignages sont possibles : le procès-verbal (PV) et le compte rendu (CR).

Dans le cadre des enquêtes administratives, **le recours au PV d'audition signé par la personne entendue est la méthode qui doit être privilégiée.**

Le procès-verbal d'audition (PV)	
Modalités	○ Établi pendant l'audition, sans être un verbatim, il reproduit à la première personne les propos tenus. ○ Une fois terminé, il est relu et le cas échéant, modifié ou complété de façon manuscrite par la personne entendue. ○ Paraphé et signé par la personne entendue, les inspecteurs peuvent, s'ils l'estiment opportun, contresigner le PV. Si le témoin refuse de signer, le PV est établi sous la seule signature des inspecteurs.

La procédure à privilégier est de rédiger sur place le PV²⁷, de l'imprimer et de le faire relire, éventuellement modifier, puis signer par la personne auditionnée immédiatement après l'audition. Il est recommandé que les modifications apportées au PV par la personne auditionnée le soient de façon manuscrite, afin d'en conserver la trace.

Si l'audition est réalisée en visioconférence, il est nécessaire d'adresser le PV au témoin par courriel pour relecture, modification et signature, ce qui a toutefois pour conséquence inévitable de créer une brèche de confidentialité. Dans ce cas, la mission adresse un PV en fichier pdf à la personne auditionnée en visioconférence, lui demande de l'imprimer, d'y porter ses commentaires et modifications éventuels de manière manuscrite et de le renvoyer signé à la mission après l'avoir scanné.

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

Le procès-verbal mentionnera les pièces remises à la mission par la personne auditionnée ; le procès-verbal précisera également que la personne a donné son accord sur l'utilisation de ces pièces, s'il s'agit de documents personnels ou couverts par le secret médical.

2.3.2. Le préalable de l'audition

Il convient, au démarrage de chaque audition, de demander à la personne entendue si elle a bien pris connaissance de la note d'information du déroulement de l'audition²⁸ envoyée avec la convocation ou invitation et si celle-ci suscite des questions. Après mention de cette information dans le procès-verbal, il convient de présenter en quelques mots le contexte de l'enquête administrative.

²⁷ Annexe 6.

²⁸ Annexe 2.

Le droit au silence et l'enquête administrative

Le respect du droit de se taire, ou droit au silence, découle de l'obligation pour l'autorité répressive de notifier ce droit à la personne soupçonnée d'avoir commis un manquement susceptible de sanction.

Par plusieurs décisions récentes, le Conseil constitutionnel a rendu ce droit applicable aux procédures disciplinaires, notamment celles de la fonction publique.

En revanche, le Conseil d'État a jugé que « *le droit de se taire ne s'applique (...) ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent* »²⁹.

Le Conseil d'État a toutefois mis en garde contre un éventuel détournement de procédure, par exemple s'il était « *d'ores et déjà certain qu'une procédure disciplinaire serait engagée et que l'enquête a été diligentée aux seules fins de recueillir, dans un cadre dépourvu de l'ensemble des garanties de la procédure disciplinaire, des propos de nature à fonder de manière déterminante la sanction ultérieurement prononcée* »³⁰.

Dès lors, lorsqu'une mission auditionne un agent contre lequel une procédure disciplinaire est engagée ou qui a fait l'objet d'une mesure de suspension à titre conservatoire en application du CGFP, elle doit informer l'agent du droit qu'il a de se taire avant de l'entendre.

Dans les hypothèses où la notification s'impose, il convient d'y procéder oralement et par écrit au début de l'audition de l'agent et d'inviter l'agent auditionné à attester avoir eu connaissance de son droit de garder le silence, en veillant à consigner la notification suivante dans le procès-verbal : « *Cette audition a pour objet de recueillir votre récit sur les faits de X et date X (à adapter selon les situations / lettre de saisine) ; dans ce cadre nous vous notifions le droit de vous taire sur tout ou partie des questions qui vous seront posées lors de cet entretien* ».

Si cela suscite le questionnement de la personne intéressée, il peut être ajouté oralement que le droit de se taire se justifie par le fait que ses déclarations ou réponses aux questions sont susceptibles d'être utilisées ultérieurement à son encontre.

2.3.3. Le déroulement de l'audition

Les personnes auditionnées sont informées du cadre dans lequel se déroule l'audition et de ce qui est attendu d'elles par l'envoi, avec la convocation ou l'invitation, de la note d'information sur le déroulé des auditions. Les membres de la mission vérifient en début d'audition que la note est bien comprise et, le cas échéant, répondent aux questions qu'elle suscite. Il convient d'indiquer aux personnes auditionnées qu'en cas de suites disciplinaires, administratives (mutation dans l'intérêt du service, retrait d'emploi, etc.) ou juridictionnelles, leur témoignage sera communiqué à la personne poursuivie. Cette présentation préalable des modalités de l'audition, qui dure quelques minutes, est essentielle pour lever tout risque d'incompréhension et garantir la sérénité de l'entretien.

Pour préserver la qualité de ses travaux, en particulier pour être à même de recouper les témoignages, la mission se gardera de donner des indications sur l'enquête, et sur l'orientation de celle-ci, à quiconque, *a fortiori* aux personnes auditionnées.

- **L'audition est dite « semi-directive ».**

Il convient en effet de laisser la personne témoigner spontanément et de ne pas orienter *a priori* son témoignage en lui posant d'emblée des questions précises. Toutefois, les inspecteurs devront, en amont, avoir préparé la liste des questions qu'ils souhaitent poser aux différents témoins si ces derniers n'abordent

²⁹ CE Ord. référé, 23 déc. 2024, n° [499083](#), à propos d'une sanction d'un administrateur de l'État sur le fondement d'une enquête administrative de l'Inspection générale de l'administration.

³⁰ Propos de la rapporteure publique Mailys Lange dans ses conclusions sur la décision n° [490157](#) du 19 décembre 2024 du Conseil d'État.

pas spontanément les points sur lesquels la mission souhaite avoir des éclaircissements. Il est naturellement toujours possible d'adapter ou de compléter ce questionnaire en cours d'audition si son déroulement le justifie, notamment si des faits nouveaux apparaissent.

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

Les questions doivent rester neutres. Il faut, en particulier, absolument éviter des questions « orientées » qui peuvent inciter à témoigner dans un sens plutôt qu'un autre³¹. Exemple de question orientée :

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

La question doit être aussi neutre que possible :

Décrivez vos relations avec M. X et son comportement.

Il y a lieu de rester attentifs pour que les guides d'entretiens ou questionnaires préparés en amont des auditions ne traduisent aucune partialité de l'enquête et ne mettent en doute la sincérité et la neutralité de l'enquête menée³².

Il n'est pas rare que des pleurs et des moments d'émotion se manifestent durant les auditions, il ne faut pas hésiter à proposer un verre d'eau, un mouchoir ou un moment de respiration, voire une pause.

Il peut aussi être utile durant les auditions dans certaines situations de laisser la possibilité de dessiner ou de faire des gestes, voire de mimer une situation vécue.

• Le comportement des inspecteurs

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

L'audition est destinée à recueillir la parole de la personne auditionnée, dans les limites de l'objet de l'enquête, l'écoute est donc primordiale. La personne auditionnée peut être recadrée si elle est prolixe ou si son propos est hors-sujet mais toujours avec la plus extrême courtoisie : elle ne doit pas être interrompue inutilement. Elle ne doit pas subir de pressions. En outre, l'audition ne doit pas être l'occasion pour les inspecteurs d'exprimer leurs propres convictions ou de tester leur analyse de la situation.

Lorsqu'il apparaît qu'une personne auditionnée ment de manière manifeste, la mission pourra l'inviter à confirmer ses propos. Si elle persiste dans ses dires, la mission lui en donne acte et retranscrit ses propos dans le procès-verbal. De manière générale, la mission doit mettre en confiance la personne auditionnée par des questions très larges, l'amener à s'exprimer le plus librement possible (*cf. supra*).

Cette neutralité dans le comportement est un élément essentiel de crédibilité de la mission ; toute suspicion de partialité pourrait amener des doutes sur l'objectivité des constats et des conclusions et être exploitée par les parties qui seraient ultérieurement poursuivies³³.



³¹ CAA Lyon, 11 décembre 2024, n° [23LY00689](#), : la Cour a considéré que les questions posées par la mission étaient manifestement orientées et permettaient de mettre en doute la sincérité et la neutralité de l'enquête menée. Elle en a déduit que les griefs motivant la sanction disciplinaire n'étaient pas matériellement établis.

³² CAA Lyon, 11 décembre 2024 n° [23LY00689](#).

³³ Le Conseil d'État considère que le défaut d'impartialité de la mission, à le supposer établi, ne discrédite pas *a priori* les éléments constatés dans le rapport (Conseil d'État, 18 novembre 2022, n° [457565](#)) mais cela rend sensiblement plus difficile la tâche de l'administration dans l'utilisation du rapport.

Le comportement des inspecteurs devra être d'autant plus irréprochable que la moindre maladresse pourra être exploitée, en particulier si, cela fût-il illégal³⁴, la personne entendue procède à un enregistrement clandestin de l'entretien.

Un comportement agressif, véhément et injurieux de la personne auditionnée agent public à l'encontre de la mission d'enquête à l'occasion d'une audition d'enquête administrative peut constituer une faute disciplinaire.

- **L'enregistrement des auditions**

L'enregistrement des auditions est à proscrire, car cet enregistrement deviendrait alors un document qui devrait être versé à la procédure en cas de suites disciplinaires, administratives ou juridictionnelles, ce qui implique en outre d'en faire une retranscription écrite authentique. Aussi, le PV signé doit-il rester le seul document à faire foi de ce qui a été dit lors de l'audition.

Pour d'évidentes raisons de confidentialité, il convient de refuser les demandes d'enregistrement formulées par la personne auditionnée et d'être attentif aux éventuelles tentatives d'enregistrement clandestin.

2.3.4. La conclusion des échanges

Il y a lieu de terminer l'audition de manière courtoise, la personne entendue devant avoir le sentiment qu'elle a pu dire tout ce qu'elle avait à dire et qu'elle a été écoutée avec attention. Il est également suggéré d'inviter la personne à un propos libre de sa part : « *avez-vous quelque chose à ajouter ?* ».

À l'issue de l'audition, la mission peut informer la personne entendue de sa disponibilité pour l'entendre de nouveau si cela apparaît nécessaire et recueillir de sa part tout document ou élément d'information complémentaire par écrit. Les coordonnées des inspecteurs composant la mission figurent sur la convocation³⁵.

Un éventuel récapitulatif des pièces que la personne a proposé d'adresser à la mission peut être effectué (il figure également dans le PV).

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

Enfin, il n'y a pas lieu de remettre au témoin une copie du procès-verbal de son témoignage, ce qui permet d'éviter toute exploitation, dans un sens ou dans un autre, des témoignages recueillis par la mission.

2.4. Le recueil des pièces

Si la mission dispose d'une grande liberté dans le recueil des éléments de preuves qui fonderont son rapport, elle doit les exploiter de manière objective quels que soient leur nombre et leur volume.

Les pièces constituent des éléments de preuve : en s'appuyant sur elles, la mission se fonde sur des éléments objectifs dont il faudra toutefois vérifier l'origine et l'authenticité.

2.4.1. Le recueil des pièces administratives

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

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

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

³⁴ Délit réprimé par l'article 226-1 du code pénal.

³⁵ Selon les missions, une adresse générique a pu également être créée et communiquée aux personnes auditionnées.



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

2.4.2. Les précautions à prendre dans le recueil et l'utilisation des documents

La mission ne peut exiger des personnes auditionnées qu'elles lui remettent des pièces ou des informations personnelles (correspondances privées, échanges de SMS ou de messages WhatsApp, etc.). Si des documents de ce type lui sont remis, ce ne peut être qu'à l'initiative de la personne, à qui la mission devra demander si elle peut en faire usage. Cet accord devra être consigné par écrit dans le PV pour éviter toute contestation ultérieure.

Par ailleurs, la mission devra veiller au respect des informations protégées par la loi (protection de la vie privée, secret médical, secret des affaires, etc.) et ne divulguer aucun document qui puisse y porter atteinte, sauf accord écrit exprès de l'intéressé que ces documents concernent ([cf. infra](#)).

Il est rappelé que les courriels envoyés depuis l'adresse professionnelle ou reçus sur celle-ci constituent des documents administratifs et non des correspondances personnelles, sauf si leur caractère personnel est expressément mentionné dans l'objet. En revanche, la simple mention « confidentiel » ne saurait s'opposer à la prise de connaissance des messages par la mission.



La mission devra systématiquement refuser de recevoir des documents concernant des tiers et qui violeraient des secrets protégés par la loi sauf elle-même à violer à son tour des secrets protégés par la loi. Ainsi, des documents à caractère médical fournis par des tiers ne pourront être utilisés par la mission. En revanche, conformément à une jurisprudence du Conseil d'État³⁶, des enregistrements, même obtenus de façon clandestine, pourront être utilisés comme éléments de preuve par la mission.

En cas de situation de VSS ou de harcèlement moral, la mission pourra être amenée à récupérer des indices et témoignages relatifs à la matérialité des faits, mais aussi des éléments qui montrent les démarches effectuées par la personne s'estimant victime ainsi qu'un éventuel changement de comportement, tels que des récits écrits, des témoignages de proches, de collègues, des sms, courriels ou conversations WhatsApp, des documents de nature médicale (certificats médicaux, courriers de médecins, etc.) mais seulement dans ce dernier cas **avec l'autorisation expresse écrite de la personne intéressée d'évoquer ces éléments dans le rapport**. De même, des démarches telles que le signalement auprès de la hiérarchie, des rapports écrits éventuels de celle-ci, une déclaration de main courante, un dépôt de plainte, etc. pourront être utilement collectés par la mission.

Utilisation des courriels et captures d'écran issues des applications WhatsApp et Facebook

La remise spontanée d'échanges privés sur un groupe WhatsApp peut établir un manquement au devoir de réserve de l'agent public : « *La circonstance que le groupe WhatsApp sur lequel s'échangeaient les messages écrits incriminés de l'agent mis en cause avec les collègues qu'il encadrait, ait eu un caractère privé et non public, et que ces échanges puissent être intervenus, pour certains, en dehors des heures du service, n'empêchait pas l'autorité administrative de les prendre en compte pour apprécier le comportement de son agent et son caractère fautif. Et aucune atteinte par l'administration au secret des correspondances ne saurait être retenue dans la mesure où ce sont certains membres de ce groupe qui lui en ont spontanément communiqué le contenu* »³⁷.

³⁶ Conseil d'État, 21 juin 2019, n° [424593](#).

³⁷ CAA Lyon, 6 mai 2025, n° [24LY00516](#).

3. La rédaction du rapport, la procédure de recueil des observations et la notification

3.1. La rédaction du rapport

3.1.1. Un rapport de taille maîtrisée

Le rapport provisoire, comme le rapport définitif, doivent rester concis, pour permettre une appréhension optimale par l'autorité hiérarchique. **Une longueur de 20 à 30 pages constitue un maximum.**

Le rapport, tant provisoire que définitif, ne comporte pas d'annexe, seules sont jointes au rapport définitif les observations en réponse des différents mis en cause.

Le rapport définitif comporte, outre une conclusion courte assortie de recommandations, une synthèse (cf.3.3).

3.1.2. Un plan explicite

Les titres et sous-titres du rapport doivent être explicites au regard de la démonstration faite par la mission : ils doivent illustrer le contenu de la partie qu'ils annoncent. Exemples (en rouge) de titres à préciser :

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

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

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

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

3.1.3. L'objectivité du rapport

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

Aussi convient-il d'éviter toute rédaction qui, alors même qu'elle décrirait des faits avérés, pourrait laisser penser que les rédacteurs émettent un jugement de valeur sur les personnes ou les faits constatés. Un adverbe, parfois même de simples guillemets, peuvent faire la différence entre un rapport objectif et un rapport qui paraîtra partial.

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

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

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

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

Exemples (en rouge) de propos à mesurer :

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

Préférer : « Le chef d'établissement, en s'abstenant de réagir face au harcèlement dont faisait l'objet Mme X., a eu **un comportement qui ne saurait être celui** d'un cadre en responsabilité dans l'institution scolaire. »

De même qu'un rapport ne doit pas être rédigé sur du ressenti, il ne peut être fondé sur une simple accusation anonyme pas plus que sur un document non signé et non daté. En revanche, au terme de ses investigations, **la mission devra avoir objectivé des faits et présenter de manière claire et ferme, ses conclusions.**

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



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

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

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

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

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

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

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

L'enseignant-chercheur n'a repris ses fonctions qu'après un congé de maladie **consécutif à une crise cardiaque.**

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



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

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

3.1.4. La prudence dans les mises en cause individuelles

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

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

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

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

Préférer :

L'absence de consolidation de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'association ne pouvait que favoriser les agissements commis par M. X et Mme Y.

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

Préférer :

Seuls les avantages indus dont bénéficiaient M. X et Mme Y de la part de la société d'informatique expliquent le monopole qui lui avait été attribué.

Il faut, par ailleurs, éviter toute mise en cause de la vie privée des personnes, voire toute allusion, dès lors qu'elle n'est pas indispensable à l'établissement des faits reprochés :

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

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

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

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

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

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

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

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

La prudence ne doit toutefois pas conduire à formuler des sous-entendus (ex : le comportement du proviseur interroge la mission) : la mission doit exprimer clairement son analyse, en s'appuyant sur des faits établis et non sur un ressenti.

- **Sauf exception (personne concernée, victime notoirement connue), le rapport ne cite pas le nom des personnes auditionnées et ne comporte pas d'annexe relative à la liste des personnes auditionnées.**

Afin d'éviter d'avoir à procéder à des occultations multiples ([cf. infra](#)), Il est préférable de ne pas citer les noms des personnes auditionnées dans le rapport (à l'exception de la ou des personnes concernées et des victimes notoires). Il n'en demeure pas moins que les affirmations du rapport doivent être cohérentes avec les PV des témoignages recueillis par la mission. D'une manière générale, citer entre guillemets des propos tenus par les personnes entendues par la mission sera d'autant plus aisé que lesdits témoignages auront été recueillis sur procès-verbal ([cf. supra](#)).

Ne pas écrire :

MM. Duglumeaux et Tuemouche ainsi que Mme Jeanbon ont confirmé à la mission que M. Chombier avait violemment pris à partie la cheffe d'établissement lors de la réunion.

Mais écrire :

Trois enseignants ont confirmé à la mission que M. Chombier avait violemment pris à partie la cheffe d'établissement lors de la réunion.



*La circonstance qu'un rapport s'appuie principalement, voire exclusivement, sur les témoignages recueillis ne doit pas conduire à une rédaction qui ne serait qu'une succession de propos entre guillemets. Un rapport doit être construit et présenter au lecteur, de manière claire, l'appréciation de la mission sur une situation donnée, **les extraits de témoignages cités dans le rapport venant simplement, et sans excès, à l'appui de la démonstration entreprise**. Il convient, d'une manière générale, d'éviter de trop recourir aux citations qui alourdissent le rapport et peuvent facilement donner le sentiment que celui-ci est exclusivement à charge.*

Dans la même logique, le rapport, à tous les stades de sa rédaction, ne comporte pas d'**annexe**, qu'il s'agisse des PV d'audition, des copies de pièces utiles à la démonstration de la mission ou de la liste des personnes rencontrées, étant précisé toutefois que ces éléments devront être joints ultérieurement, en cas d'engagement d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure prise en considération de la personne ([cf. 3.5.1 infra](#)).

3.1.5. Les éléments hors du champ de la mission

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

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

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

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

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

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

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



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

3.2. La procédure de recueil des observations

3.2.1. Pourquoi une phase de recueil des observations ?

La procédure de recueil des observations vise à conforter la qualité et la crédibilité du rapport. Si elle n'est pas obligatoire durant une enquête administrative³⁸, il est néanmoins souhaitable que les personnes concernées soient mises à même de contester ce qui est dit et, le cas échéant, de porter à la connaissance de la mission des éléments nouveaux. **Cette phase permet également de corriger des erreurs factuelles qui, souvent, n'ont pas d'influence sur le fond mais peuvent nuire à la crédibilité des rapports.** En tout état de cause, le recueil des observations ne saurait se substituer à la procédure contradictoire que devra nécessairement engager l'administration (ou la juridiction disciplinaire dans le cas des sections disciplinaires dans l'enseignement supérieur) dans le cadre de la procédure disciplinaire.



La phase de recueil des observations est une étape de la méthodologie de l'enquête administrative de l'IGÉSR. Toutefois, des circonstances particulières (urgence, absence de mises en cause personnelles, etc.) peuvent conduire la mission à ne pas réaliser cette phase.

3.2.2. La rédaction du rapport provisoire

Le rapport provisoire **ne doit comporter ni synthèse, ni conclusion, ni recommandations**. Les PV d'audition ne sont pas joints.



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

3.2.3. Les disjonctions et occultations partielles du rapport



Il convient de veiller à masquer tout élément qui serait susceptible de porter atteinte aux règles relatives à la communication des documents administratifs. En particulier, des tiers ne doivent pas avoir accès à des informations à caractère personnel ou portant une appréciation concernant d'autres personnes nominativement désignées ou pouvant facilement être identifiées³⁹.

³⁸ Voir Conseil d'État, 29 juillet 1994, n° [122492](#), aux tables, qui rappelle que « les conditions dans lesquelles un contrôle s'est déroulé sont sans influence sur la procédure suivie devant le juge disciplinaire dès lors que celle-ci a respecté le principe du contradictoire » et 8 novembre 1999, M. X, n° [186369](#) qui précise que « la circonstance que le rapport précité de l'inspection générale du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications en date du 30 avril 1996 ait été établi sans que M. X. soit entendu ne faisait pas obstacle à sa prise en compte dès lors que les parties au litige porté devant la juridiction administrative ont été à même d'en discuter le contenu ».

³⁹ Article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ;

2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique ».

Le principe est que chaque personne destinataire d'un rapport provisoire ne peut avoir connaissance que des seuls éléments la concernant. L'idéal est de rédiger le rapport avec des paragraphes propres aux personnes concernées qui pourront facilement être disjoints. Ce n'est toutefois pas toujours possible et il faudra alors masquer les passages correspondants, de même que les paragraphes disjoints, en faisant indiquer « [Partie non communicable (articles L. 311-1 et suivants CRPA)] »⁴⁰.

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

Les différentes versions du rapport

a) texte complet rédigé par la mission :

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

b) version destinée au proviseur :

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

c) version destinée au secrétaire général :

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

3.2.4. La communication du rapport provisoire

C'est la section des rapports de l'IGÉSR qui procède à la communication aux personnes auxquelles la mission choisit d'adresser un rapport provisoire.

Le rapport provisoire doit être transmis par voie électronique à la personne concernée⁴¹ ; l'envoi doit être fait en précisant au destinataire qu'il devra accuser réception de cette transmission. Il importe que la mission se soit assurée au préalable de l'adresse électronique, professionnelle ou personnelle, à laquelle la personne souhaite recevoir le rapport afin de préserver sa confidentialité.

En vertu de l'obligation de discrétion, un agent public ne peut ni rendre public un rapport qui lui est communiqué pour recueillir ses observations ni divulguer son contenu. Le cas échéant, il peut toutefois le partager avec les tiers qu'il choisit pour l'assister dans la rédaction de sa réponse. Le rapport soumis à observations est un document provisoire, qui n'est communiqué ni à l'autorité hiérarchique, ni au commanditaire.



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

⁴⁰ Concrètement, la mission propose les occultations en surlignant le texte concerné et la section des rapports appose la référence au CRPA.

⁴¹ Annexe 7.

Le retour des observations de la ou des personnes mises en cause doit se faire par voie électronique, à l'adresse de la section des rapports, dans un délai fixé par la mission, généralement de cinq à dix jours calendaires.



Le rapport provisoire ne doit être communiqué qu'aux personnes dont la mission souhaite recueillir les observations. Face à une demande de communication des commanditaires de la mission, il conviendra de répondre en proposant, le cas échéant, un simple point sur l'état d'avancement de la mission, tout en restant prudent quant aux propos tenus.

3.3. La rédaction du rapport définitif

Le rapport définitif doit être court : de 20 à 30 pages maximum. Il doit être fidèle aux constats et retracer les échanges qui ont eu lieu à l'occasion de la phase d'observations en réponse à la suite de l'envoi d'un rapport provisoire et se conclure par des recommandations utiles et opérationnelles au commanditaire. Une synthèse est rédigée et placée en début de rapport.

3.3.1. La synthèse

Le rapport définitif comprend une synthèse d'une à deux pages au maximum qui retrace le contexte de commande de la mission, énonce les constats opérés, l'analyse et les recommandations de la mission.

3.3.2. La prise en compte des observations

Il est rappelé dans l'introduction du rapport que des observations sur le rapport provisoire ont été demandées et que les personnes concernées ont répondu, ou non, par écrit à cette communication et fait connaître leurs observations.

M. Chombier a été invité à présenter ses observations sur le rapport provisoire qui lui a été communiqué le... En réponse, l'intéressé a adressé le courriel du XXX annexé au présent rapport. Les réponses de la mission à ces observations sont intégrées dans le corps du présent rapport définitif.

La réponse des inspecteurs aux observations des personnes concernées intégrée dans le corps du rapport définitif fait l'objet :

- d'une remarque générale en introduction ;
- de développements spécifiques tout au long du rapport.

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

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

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

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

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

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

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

Le grief relatif à l'absence de soutien du chef d'établissement à un enseignant gravement mis en cause par un parent d'élève lors d'un conseil de discipline a été retiré du présent rapport au vu du procès-verbal dudit conseil de discipline, produit par le proviseur à l'appui de ses observations écrites, et qui établit qu'il a bien pris la défense de l'enseignant.

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

Dans le cadre de la procédure de recueil d'observations, le présent rapport a été notifié le ... à M. Duglumeaux, doyen de la faculté de ... qui, par un courrier en date du ... joint au présent rapport, a présenté ses observations en réponse. La mission ne note toutefois qu'aucun des éléments apportés par l'intéressé n'est de nature à remettre en cause les informations recueillies par la mission et les termes du présent rapport.

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



Il appartient aux auteurs du rapport qui ont pris connaissance de l'intégralité des observations en réponse et des pièces communiquées de bien distinguer, d'une part, les pièces produites sans rapport avec l'objet de la mission et les simples propos, qui n'appellent pas de réponse (contestation de l'impartialité de la mission, affirmation que le rapport est à charge, menace de plainte en diffamation, etc.), et, d'autre part, les éléments qui contestent véritablement le contenu du rapport dont il faudra tenir compte lors de la rédaction du rapport définitif et auxquels il convient de répondre – même sommairement –, quelle que soit par ailleurs leur pertinence.

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

3.3.3. Les recommandations individuelles

Le rapport définitif, indépendamment des éventuelles prescriptions générales, comporte en général également des recommandations relatives aux personnes mises en cause. Après s'être prononcée sur l'existence éventuelle d'une faute, la mission peut recommander l'engagement d'une procédure disciplinaire, **sans émettre de suggestion quant au niveau de la sanction.**

Il arrive qu'une enquête ne débouche pas sur la mise en évidence de fautes professionnelles de la part d'un agent mais plutôt sur le constat d'une mauvaise exécution de ses tâches ou d'un mauvais emploi de ses capacités ou même de son management inapproprié ; un agent peut également se révéler être facteur de perturbation dans le fonctionnement d'un service.

Dans ces hypothèses, le rapport peut alors préconiser des mesures qui, sans relever d'une sanction disciplinaire, ont un impact sur les personnes citées dans le rapport⁴² :

- le retrait de fonctions pour les personnes nommées sur un emploi fonctionnel ;
- la mutation dans l'intérêt du service ;
- le licenciement pour insuffisance professionnelle ;
- une formation complémentaire ou de perfectionnement, le cas échéant sous la forme d'un tutorat ;
- une redéfinition du périmètre des fonctions, un changement de poste ou une modification des attributions ;
- un simple rappel aux obligations, sans caractère disciplinaire, formalisé par un entretien avec le supérieur hiérarchique, suivi par l'envoi d'un courrier versé au dossier de l'intéressé.



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

3.3.4. Les recommandations organisationnelles

La mission peut également constater que les problèmes de la structure sont essentiellement liés à son organisation et préconiser des mesures tendant à y remédier telles que, par exemple, une réorganisation du service, une redistribution des tâches ou encore une meilleure répartition des attributions. Dans cette perspective, la mission peut, le cas échéant, présenter différents scénarios.

3.3.5. La conclusion

La conclusion du rapport est brève et se borne à énoncer les recommandations formulées par la mission, au regard des constats qu'elle a opérés.

3.4. La diffusion du rapport définitif

La cheffe de l'IGÉSR communique au ministre les rapports d'enquête administrative. La mission prépare une lettre de transmission à sa signature⁴³.

S'agissant de rapports d'enquête administrative, le principe est que leur diffusion doit être la plus restreinte possible. Aussi, outre les personnes destinataires habituelles des rapports (ministre, directeur du cabinet, etc.), le rapport est généralement adressé :

- à l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle des personnes mises en cause dans le rapport ;
- à la direction générale des ressources humaines ou à la direction de l'encadrement.



Il revient alors à l'autorité administrative, au vu du rapport, de prendre une décision quant à d'éventuelles poursuites disciplinaires ou mesures prises en considération de la personne. Avant une prise de décision, le rapport constitue un simple document préparatoire régi par le CRPA et il n'a pas, en particulier, à être mis dans le dossier de l'agent, ni communiqué à ce dernier.

⁴² Mesure dite « mesure prise en considération de la personne ».

⁴³ Annexe 8.

Une communication / transmission est également opérée, le cas échéant :

- au procureur de la République en cas de mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP). La mission prépare la lettre, que la cheffe de service signe. La section des rapports adressera le rapport accompagné de la liste des personnes rencontrées, de l'ensemble des PV et comptes rendus d'audition, et des copies de pièces constituant des éléments de preuve ;
- au procureur général près la Cour des comptes en application du 13° de l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières (CJF), relatif à la responsabilité des gestionnaires publics. La mission prépare la lettre que la cheffe de service signe : la saisine de la juridiction reste de sa seule compétence. Cette lettre doit décrire précisément les faits susceptibles d'être qualifiés d'infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics et de constituer, de la part du gestionnaire public, une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.



Si le rapport fait l'objet d'un signalement au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale, le cabinet est simplement informé de cette transmission, pour qu'il soit à même de gérer une éventuelle médiatisation. Il en est de même en cas de saisine du procureur général près la Cour des comptes.

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

3.5.1. Lorsqu'une procédure disciplinaire ou une mesure prise en considération de la personne est engagée

Le Conseil d'État⁴⁴ exige désormais qu'une personne poursuivie au plan disciplinaire ou faisant l'objet d'une mesure individuelle défavorable ait accès à tous les éléments qui ont conduit à la mettre en cause. Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux faits qui lui sont reprochés, et des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine.

La section des rapports de l'inspection générale communique alors à l'autorité qui va engager les poursuites disciplinaires (et non directement aux personnes poursuivies) :

- le rapport définitif complet adressé au commanditaire ;
- toutes les pièces, quelle que soit leur forme (liste des personnes rencontrées, procès-verbaux d'audition, comptes rendus d'entretien, copies d'écran, copies de courriels, pièces diverses, etc.) sur lesquelles s'appuie le rapport. Pour le Conseil d'État, peu importe qu'il s'agisse ou non des PV formels (écrits à la première personne et signés par la personne entendue après relecture) ; des comptes rendus d'entretien sont également communicables dès lors qu'ils ont servi à la rédaction du rapport.

⁴⁴ Dans cette hypothèse, ce n'est plus le CRPA, mais les articles L. 532-4 du CGFP et R. 712-31 du code de l'éducation (pour les enseignants-chercheurs) qui sont applicables. Le Conseil d'État en effet, en pareille hypothèse, écarte l'application du CRPA pour faire prévaloir les droits de la défense (5 février 2020, n° [433130](#), 28 janvier 2021, n° [435946](#), 28 avril 2023, n° [443749](#)).

L'anonymisation des témoignages

La mission peut auditionner une personne qui souhaite garder l'anonymat. Cette possibilité est admise par la jurisprudence en cas de « *risque avéré de préjudice pour son auteur* ». Dans ce cas, la mission demande à la personne de préciser ses craintes, pour être à même d'apprécier le caractère avéré des risques encourus. Elle recueille le témoignage et procédera ultérieurement à son anonymisation. Elle en informe la personne auditionnée⁴⁵.

À titre d'illustration, l'anonymat d'une doctorante témoignant contre son directeur de thèse doit pouvoir être préservé, la suite de sa carrière académique pouvant dépendre de ce dernier. Dans la même décision, il a également indiqué que « *dans le cas où l'agent public se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense* »⁴⁶.

Les conséquences de l'obligation de transmettre les PV

Il convient de mener les auditions en tenant compte de cette transmission possible et d'être très attentif à la conduite de l'entretien, à la formulation des questions, à la prise en compte des réponses, afin qu'à aucun moment les témoignages ne puissent être contestés, au prétexte que les réponses auraient pu être induites par les questions ou orientées par les inspecteurs.

La mission devra dans toute la mesure du possible faire acte de pédagogie et rassurer les personnes entendues en leur précisant au démarrage de l'audition, comme cela est indiqué dans la note d'information préalable qui leur est adressée en même temps que leur convocation, que :

- la mission leur assure la confidentialité des échanges et que le rapport sera rédigé sans citer leur nom ;
- les PV ne seront communiqués aux personnes concernées que si elles font l'objet de suites administratives, disciplinaires ou pénales ;

Dans un souci de protection des victimes, si celles-ci font l'objet de la moindre pression ou mesure de représailles, elles pourront à tout moment contacter la mission, de telles attitudes étant disciplinairement⁴⁷ voire pénalement répréhensibles.



Ainsi qu'indiqué, certains procès-verbaux peuvent être anonymisés en cas de risque avéré de préjudice pour leurs auteurs (CE 22 décembre 2023, n° [462455](#), précité). Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur les conditions dans lesquelles cette anonymisation peut être admise. Il convient cependant de rester prudent quant à de telles anonymisations et de n'y procéder que lorsque cela paraît indispensable à la protection des témoins.

Il reviendra ensuite à l'administration **d'insérer le rapport et toutes les pièces utiles dans le dossier individuel de chaque agent** et de l'informer du droit de consulter son dossier individuel, lui permettant ainsi de prendre connaissance du rapport définitif de l'inspection générale.



La mission ne doit pas joindre au rapport l'intégralité des pièces, souvent nombreuses, qu'elle a pu récupérer lors de ses travaux mais qui n'ont pas été utiles à la rédaction de son rapport **à l'exception de celles produites dans leurs observations par les personnes mises en cause** qui doivent être

⁴⁵ CE, 22 décembre 2023, n° [462455](#), consid. 4.

⁴⁶ Illustrant déjà cette démarche, voir Conseil d'État, 9 octobre 2020, n° [425459](#) : « En jugeant, pour écarter le moyen d'appel tiré par M. A. de l'atteinte aux droits de la défense, que la section disciplinaire avait pu, sans entacher d'irrégularité la procédure suivie devant elle, procéder à l'anonymisation de certains des témoignages produits devant elle par des étudiantes afin de les protéger de risques de représailles, le CNESER n'a entaché sa décision ni d'insuffisance de motivation ni d'erreur de droit, dès lors que l'ensemble des pièces et témoignages ainsi anonymisés ont été soumis au débat contradictoire et que leur teneur était confortée par des éléments non anonymisés versés au dossier ».

⁴⁷ Articles L. 133-1 (harcèlement sexuel) et L. 133-2 (harcèlement moral) du CGFP.

systematiquement et intégralement jointes au rapport. De même, **les procès-verbaux d'audition et les comptes rendus d'entretien** doivent être joints dans leur intégralité au rapport.

3.5.2. Lorsqu'une procédure disciplinaire n'est pas engagée

Si l'autorité compétente n'a pas pris de décision quant aux suites disciplinaires ou aux mesures prises en considération de la personne dans un délai raisonnable, fixé par la jurisprudence à six mois à compter de la transmission du rapport, les personnes concernées par ce dernier peuvent en demander communication à la cheffe du service de l'IGÉSR, en application du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). La section des rapports leur communique alors le rapport définitif en réponse à leur demande.

Aussi, seules les parties concernant la personne à laquelle est adressé le rapport doivent lui être transmises, les passages du rapport concernant d'autres personnes devant être occultés avec la mention [Partie non communicable articles L. 311-1 et suivants du CRPA].

De même, aucun PV d'audition ne doit être joint. Comme cela est indiqué *supra*, le rapport ne comporte pas d'annexe. Les observations écrites sur le rapport provisoire ne sont pas jointes, sauf celles de la personne destinataire du rapport.

3.6. L'information des personnes auditionnées par la mission d'enquête administrative

Il est apparu légitime qu'une personne signalante auditionnée par une mission d'enquête administrative, soit informée *a minima*.

C'est pourquoi, une information systématique à toute personne convoquée ou invitée à une audition est transmise⁴⁸ pour l'informer de la clôture de la procédure d'enquête administrative et de la transmission du rapport définitif (voir ci-dessous).

Objet : Enquête administrative relative à ...

Vous avez apporté votre concours à la mission d'enquête administrative visée en objet et je vous en remercie.

L'équipe chargée de l'enquête administrative a terminé sa mission et le rapport d'enquête a été transmis au cabinet du ministre.

Il n'est pas donné de détails sur les constats, l'analyse ou la conclusion du rapport car ce dernier sert à éclairer le commanditaire de la mission qui est libre de suivre tout ou partie, voire aucune, des recommandations du rapport⁴⁹. En outre, au stade de la remise, le rapport constitue un document administratif préparatoire à une décision, dont le contenu n'est pas communicable (voir *infra la communication des rapports d'EA*).



De son côté, l'autorité employeur doit organiser un retour vers les victimes reconnues : ainsi le juge administratif a considéré que constitue un comportement fautif pour la collectivité employeur, alors qu'elle a été dûment saisie de faits de harcèlement sexuel pour laquelle elle a, d'ailleurs tardivement, engagé une enquête externalisée, de laisser la victime signalante « sans retour (...) sur l'enquête diligentée (...) à la suite de ces faits », l'exposant « à un sentiment d'abandon et de peur ». Est sans incidence ici la double circonstance que cette victime se serait vu accorder la protection fonctionnelle pour la prise en charge de sa plainte et de la procédure devant le tribunal correctionnel et qu'elle a pu bénéficier d'un suivi par la psychologue du travail⁵⁰.

⁴⁸ Annexe 9.

⁴⁹ « Un rapport concluant l'enquête ne lie en aucun cas l'autorité (...), laquelle est libre des suites à donner, c'est-à-dire soit ne rien faire, soit engager des poursuites et/ou prendre des mesures administratives comme des réorganisations, des changements d'affectation et/ou de protection des agents par exemple », selon Samuel Deliaucourt, « Enquêtes administratives : À la vaine recherche d'un cadre juridique », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n° 38-39, 22 septembre 2025, 2251.

⁵⁰ CAA Bordeaux 8 avril 2025, n° [23BX01106](#).

Les lettres de transmission des rapports adressées à l'autorité administrative seront, chaque fois que le rapport préconisera l'engagement de poursuites disciplinaires ou des mesures prises en considération de la personne, complétées par le paragraphe suivant :



« Le présent rapport ne comporte ni liste des personnes entendues, ni procès-verbaux d'audition ou comptes rendus d'entretien, ni pièces annexes. Si, à la suite du rapport, des poursuites disciplinaires sont engagées ou des mesures prises en considération de la personne envisagées, il convient au préalable de récupérer auprès de la section des rapports de l'IGÉSR, la liste des personnes entendues, les procès-verbaux d'audition ou comptes rendus d'entretien ainsi que les pièces utilisées dans le rapport et nécessaires à la démonstration, afin que l'agent concerné puisse être mis à même de les consulter ».

3.7. L'archivage du rapport définitif

Afin d'éviter un travail long et fastidieux, il convient de **numériser et nommer** les pièces au fur et à mesure que la mission les recueille. En pratique, une arborescence devra être constituée dès le début de la mission, dans laquelle les différents documents seront archivés.



Tous les documents directement reliés à la mission sont à conserver à la section des rapports pour une communication éventuelle ultérieure : article 40, CADA, défenseur des droits, réquisition judiciaire, nouvelle enquête, etc. :

1. **sous forme numérique** = archive dématérialisée « propre », complète, structurée, alimentée progressivement au fil de la mission et revue à la fin pour être comprise et utilisable rapidement par un tiers, transmise à la section des rapports
2. **en version papier** pour les documents originaux (PV d'audition signés)

Le dossier numérique transmis à la section des rapports est **celui qui sera, le cas échéant adressé à l'administration dans le cadre des poursuites engagées contre l(es) auteur(s) des faits et/ou au procureur en cas de signalement au titre des articles 40 du CPP et/ou L. 131-9 et L.142-1-1 du CJF** : il comporte la liste des personnes entendues, les procès-verbaux d'audition ou comptes rendus d'entretien, les pièces utilisées dans le rapport et nécessaires à la démonstration ainsi que l'ensemble des pièces produites par les personnes

prises en cause. Les pièces qu'a pu récupérer la mission mais qui n'ont pas servi à la rédaction du rapport n'ont pas à être jointes au rapport.

4. Les différentes suites d'une enquête administrative

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

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

4.1. Les mesures conservatoires

Des mesures conservatoires peuvent être prises par l'autorité compétente avant l'engagement de la mission, en cours de mission ou à la suite des conclusions de la mission. Ces mesures n'ont pas le caractère d'une sanction disciplinaire, mais ne peuvent être décidées que dans les cas et les formes prévus par les textes.

Peuvent être citées à titre d'exemples :

- la suspension d'un agent public prévue par le code général de la fonction publique (articles L. 531-1 et suivants) ;
- la suspension d'un personnel de direction des établissements d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'Éducation nationale (article 23 du décret n° 2001-1174 portant statut particulier du corps des personnels de direction) ;
- la suspension des personnels de l'enseignement supérieur (article L. 951-4 du code de l'éducation) ;
- la suspension des personnels hospitalo-universitaires (art. 26 du décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021) ;
- l'interdiction d'accès aux locaux scolaires et universitaires et la suspension des enseignements (articles R. 421-12 et R. 712-8 du code de l'éducation) ;
- la suspension des intervenants sportifs (article L. 212-13 du code du sport) ;
- la suspension des personnes participant à un accueil collectif de mineurs ou à son organisation (article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles).

Dans le cas général de la suspension prévue par le code général de la fonction publique, il convient de souligner que cette mesure ne peut être prise qu'au cas où il est vraisemblable qu'une faute grave a été commise. Une procédure disciplinaire doit nécessairement être engagée. À l'issue d'un délai de quatre mois, l'agent est rétabli dans ses fonctions, sauf si l'agent fait l'objet de poursuites pénales⁵¹ et que des mesures de contrôle judiciaire ou l'intérêt du service s'y opposent.

4.2. Les suites disciplinaires

L'administration peut décider, au vu du rapport, de prendre une mesure en considération de la personne ou d'engager une procédure disciplinaire et, le cas échéant, de saisir le conseil de discipline dont relève l'agent en cause, ou bien la section disciplinaire de l'établissement pour les enseignants-chercheurs, les enseignants ou les étudiants, ou encore la juridiction disciplinaire compétente pour les personnels hospitalo-universitaires. En effet, pour les agents publics, **c'est à l'autorité investie du pouvoir de nomination, ou à l'autorité à laquelle cette dernière a délégué l'autorité disciplinaire, qu'il appartient de décider ou non l'engagement d'une telle procédure.** Quand le rapport d'enquête administrative recommande l'engagement

⁵¹ Article L. 531-2 CGFP. La notion de « **poursuites pénales** » est strictement définie par la jurisprudence : mise en examen ; renvoi par un juge d'instruction devant une juridiction pénale ; convocation par le parquet par procès-verbal (CPPV) devant le tribunal correctionnel ; jugement pénal non définitif, la suspension pouvant en ce cas être prolongée jusqu'à l'intervention d'une décision définitive. Aussi, la simple ouverture d'une enquête ou d'une information judiciaire contre personne non dénommée (« contre X »), un placement en garde à vue, une plainte déposée contre un agent ou un signalement en application de l'article 40 du CPP ne constituent pas des « **poursuites pénales** ».

de poursuites, il doit se limiter à indiquer que le degré de gravité des fautes professionnelles commises, au regard des obligations des agents publics, justifie l'engagement d'une procédure disciplinaire et le principe d'une sanction, sans en proposer la nature ni le quantum.

La situation particulière de l'enseignement supérieur

Si la mission recommande l'engagement de poursuites disciplinaires, elle doit prendre en compte les statuts particuliers des agents. Plusieurs catégories de personnes peuvent être concernées pour lesquelles l'application du droit disciplinaire diffère avec une procédure spécifique et des échelles de sanctions particulières :

– les personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) relèvent des dispositions générales applicables à la fonction publique de l'État. Les sanctions sont prononcées selon les cas par le ministre ou le recteur, après l'avis du conseil de discipline ;

– les enseignants-chercheurs et les enseignants (professeurs du second degré PRAG et PRCE, professeurs associés, etc.) sont régis par un droit spécifique. Le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces personnels est exercé en premier ressort par une juridiction administrative spécialisée (conseil académique de l'établissement constitué en section disciplinaire⁵²), dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et, le cas échéant, d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Les enseignants qui n'ont pas la qualité d'enseignant-chercheur peuvent également être traduits, en raison des mêmes faits, devant les instances disciplinaires prévues par les statuts qui leur sont applicables dans leur corps d'origine⁵³ ; la mission devra donc préciser si elle recommande, ou pas, l'engagement d'une procédure disciplinaire dans le corps d'origine⁵⁴ ;

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

– les usagers, notamment les étudiants, dont la procédure disciplinaire a été modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et le décret n° 2020-785 du 26 juin 2020. De juridictionnelle, la procédure est devenue administrative, les décisions prises par le conseil académique de l'établissement, constitué en section disciplinaire⁵⁵, pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif, puis éventuellement d'un appel devant une cour administrative d'appel et d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Si le fonctionnaire est convoqué devant le conseil de discipline, ce qui peut se produire parfois assez longtemps après la remise du rapport, les auteurs du rapport peuvent être appelés à témoigner lors de la séance⁵⁶. Ils ont alors la **qualité de témoins**, ce qui veut dire qu'ils ne participent ni n'assistent à la totalité des auditions mais doivent rester autant que nécessaire à la disposition du conseil de discipline. Il leur

⁵² Articles L. 712-6-2 et L. 952-7 du code de l'éducation.

⁵³ Article L. 952-7 du code de l'éducation.

⁵⁴ Conformément à l'article L. 952-9 du code de l'éducation, les sanctions pouvant être prononcées par la juridiction disciplinaire à l'encontre des enseignants affectés dans l'enseignement supérieur sont limitées :

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

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

⁵⁵ Article R. 811-10 du code de l'éducation.

⁵⁶ L'article 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État dispose que « ... Le conseil de discipline entend séparément chaque témoin cité. À la demande d'un membre du conseil, du fonctionnaire poursuivi ou de son ou de ses défenseurs, le président peut décider de procéder à une confrontation des témoins, ou à une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu... ».

appartient de garder une **attitude très neutre, leur qualité de simple témoin impliquant de rester extérieur aux débats.**

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



Le fonctionnaire poursuivi étant, en règle générale, assisté d'un avocat, il faut se préparer à un questionnement serré et à une attitude parfois agressive. À chaque fois que la personne déférée devant le conseil de discipline ou son conseil tente de personnaliser le rapport en mettant directement en cause les membres de la mission, il convient de prendre du recul et de répondre simplement et de manière très neutre.

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

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

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



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

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

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

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

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

En conclusion, devant le conseil de discipline comme lors de l'enquête, l'inspecteur doit toujours **faire preuve de neutralité, d'objectivité et de retenue**. La mission ne représente pas l'administration qui a décidé des poursuites.

4.3. Les mesures prises en considération de la personne

Lorsqu'une mutation dans l'intérêt du service est mise en œuvre, l'agent est muté sur un autre poste équivalent, comme s'il l'avait demandé normalement. Lorsque la mission estime devoir recommander une telle mesure, qui n'est pas une sanction, la seule considération qui doit être prise en compte est le fonctionnement du service et non les éventuelles fautes de l'agent (cf. supra). L'intérêt du service doit commander le départ d'un agent qui, par son comportement ou du fait d'une mésentente persistante avec son entourage, bloque ou perturbe gravement le service, sans qu'une faute professionnelle particulière puisse lui être reprochée. La mutation est alors la conséquence de l'incompatibilité entre le bon fonctionnement du service et le maintien de l'agent dans ses fonctions.



Lorsque des personnes ont été nommées sur un emploi fonctionnel, il faut le cas échéant **préconiser un retrait d'emploi et non une mutation dans l'intérêt du service**. En effet, les conditions de nomination propres à ces emplois ne permettent pas d'envisager une mutation dans l'intérêt du service dans la mesure où l'accès aux emplois fonctionnels est subordonné à une procédure de recrutement particulière.



Pour les **personnels de direction des établissements d'enseignement**, il n'est pas procédé à une mutation dans l'intérêt du service, mais à un retrait de fonctions (article 23 du décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'Éducation nationale), suivi d'une réaffectation sur un poste équivalent.

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

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

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

La mutation dans l'intérêt du service ne saurait en outre être motivée par des agissements fautifs déjà sanctionnés ou des fautes qui n'ont pas donné lieu à une sanction.



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

La mutation dans l'intérêt du service est une mesure prise en considération de la personne qui doit être précédée par la notification du droit à communication du rapport d'inspection générale et des PV d'audition⁵⁷.

Il appartient à l'administration d'apporter la preuve que le comportement de l'agent, quoique non fautif, est de nature à perturber le bon fonctionnement du service et que son éloignement est donc justifié.

• **L'insuffisance professionnelle**

L'insuffisance professionnelle correspond à l'incapacité d'un agent à exercer ses fonctions et elle ne peut aboutir qu'au licenciement de l'agent (ou exceptionnellement à un reclassement). Elle ne constitue pas une mesure disciplinaire, même si, formellement, ce licenciement doit être prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire⁵⁸.

⁵⁷ Cf. décision CE, 28 janvier 2021, n° [435946](#).

⁵⁸ Article L. 553-2 du CGFP : « Le licenciement d'un fonctionnaire pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire ».

Dans le cas où il convient de mettre en œuvre cette procédure à l'encontre d'un agent, il ne faut pas, dans la mesure du possible, relever en même temps des manquements constitutifs de fautes professionnelles car le licenciement pour insuffisance professionnelle pourrait alors être annulé par le juge comme constituant en réalité une sanction disciplinaire déguisée. Si néanmoins la mission a relevé l'existence de fautes, il conviendra de bien les distinguer dans le rapport des éléments constitutifs de l'insuffisance professionnelle. Le licenciement pour inaptitude professionnelle d'un agent public ne peut être fondé que sur des éléments révélant l'inaptitude de l'agent à exercer normalement les fonctions pour lesquelles il a été engagé et non sur une carence ponctuelle dans l'exercice de ces fonctions. Une évaluation portant sur la manière dont le fonctionnaire a exercé ses fonctions durant une période suffisante et révélant son inaptitude à un exercice normal de ses fonctions est de nature à justifier légalement son licenciement⁵⁹.

Par ailleurs, l'inaptitude professionnelle peut se révéler, même après que des appréciations professionnelles non défavorables ont été formulées, dès lors que l'inaptitude est ensuite constatée sur une période suffisante (ici, 5 ans)⁶⁰.

4.4. Les suites organisationnelles

La mission peut également proposer des mesures organisationnelles, par exemple une réorganisation, la mise en place de dispositifs ou de procédures formalisés, ou proposer la rédaction ou la modification d'un texte existant tel une convention, un règlement intérieur ou une charte.

L'IGÉSR pourra, le cas échéant, être sollicitée pour aider à la mise en place des mesures qu'elle aura recommandées.

4.5. Les suites à caractère financier

- **Cas d'absence de service fait**

L'article L. 711-2 du CGFP dispose qu'« *Il n'y a pas service fait : / 1° Lorsque l'agent public s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ; / 2° Lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service* ».

Si la mission a constaté qu'un agent refuse de se conformer à ses obligations de service ou qu'il ne remplit pas ses obligations de service (un professeur qui ne fait pas les heures supplémentaires pour lesquelles il est pourtant rétribué, un CPE qui ne fait pas son service de permanence, etc.), elle pourra conclure à l'absence de service fait. Elle pourra alors proposer une retenue sur traitement pour absence de service et l'autorité compétente pourra réclamer le reversement du traitement, qui s'avère être un « trop-perçu » pour l'agent public.

- **Les atteintes à la probité**

Toute suspicion de délit d'atteinte à la probité⁶¹ doit conduire à un signalement au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale (cf. infra).

Le juge financier peut, lui aussi, être saisi à la suite d'une enquête administrative en cas de manquement grave à l'ordre public financier⁶².

Cette voie est alternative ou complémentaire à l'engagement d'une procédure disciplinaire et à des poursuites pénales.

⁵⁹ Conseil d'État, 24 juillet 2024, n° [487996](#).

⁶⁰ CAA Nantes, 24 décembre 2024, n° [24NT02341](#).

⁶¹ Cf.1.4.4.

⁶² Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Seuls les gestionnaires publics, entendus au sens large (membres de cabinet ministériel, agents publics en responsabilité, représentants, administrateurs ou agents d'un organisme soumis au contrôle des juridictions financières), peuvent être poursuivis devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes pour les dix infractions suivantes :

1) Les infractions budgétaires et comptables :

- non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art L. 131-13-2° du code des juridictions financières – CJF) ;
- engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art L. 131-13-3° CJF) ;
- défaut de production des comptes (art L. 131-13-1° CJF) ;
- gestion de fait (art. L. 131-15 CJF).

2) L'octroi d'un avantage injustifié, par intérêt personnel direct ou indirect, accordé à soi-même ou à autrui (art L. 131-12 CJF).

3) Une faute grave entraînant un préjudice financier significatif pour l'organisme :

- violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, via la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art L. 131-9 CJF) ;
- faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant un préjudice financier significatif (art L. 131-10 CJF).

4) La protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office :

- condamnation d'une personne publique à une astreinte du fait de l'inexécution d'une décision de justice (art L. 131-14-1° CJF) ;
- inexécution d'une condamnation de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public à payer une somme d'argent (art L. 131-14-2° CJF) ;
- agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art L. 131-11 CJF).

Ces infractions sont sanctionnées par des amendes, majoritairement plafonnées à six mois de traitement brut (art. L. 131-16 et suivants du CJF).

En présence de ces infractions, la mission propose à la cheffe du service de l'inspection générale de saisir le procureur général près la Cour des comptes en lui transmettant le rapport⁶³. Il revient à la mission d'apprécier, conformément à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, si les faits sont constitutifs d'« *une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif* ».

Le déféré au Procureur général près la Cour des comptes n'obéit à aucun formalisme particulier toutefois :

- seule la cheffe de service de l'IGÉSR, en tant que cheffe d'une inspection ministérielle,⁶⁴ a le pouvoir de saisir le parquet général de la Cour ; les membres de la mission ne peuvent donc pas procéder eux-mêmes à un tel déféré ;
- dès lors que le procureur général près la Cour des comptes, qui détient le monopole des poursuites⁶⁵, est seul habilité à saisir la chambre du contentieux d'une affaire, et qu'il doit statuer dans le délai de deux mois suivant sa saisine, il convient de faciliter son travail de préparation d'un réquisitoire introductif d'instance.

Pour ce faire, la mission sera amenée à préciser les faits qui méritent de faire l'objet de poursuites et réunira le maximum de pièces justificatives.

⁶³ Annexe 10.

⁶⁴ L'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières dispose que : « *Ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions au sens de la section 2 du chapitre 1er du titre III du présent livre : (...) 13° Les chefs de service de l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des finances et des inspections ministérielles (...)* ».

⁶⁵ Article L. 142-1-2 du CJF.



Si la mission considère en revanche que les conditions posées à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières ne sont pas réunies, il convient de recommander l'engagement d'une procédure disciplinaire. En effet, conformément au nouveau principe qui régit la responsabilité des gestionnaires et des comptables publics, les faits moins graves relèvent désormais de la procédure disciplinaire.

Conformément à l'article L. 142-1-12 du code des juridictions financières, « les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire ». La transmission d'un rapport à la Cour des comptes ne fait donc pas obstacle à ce que le rapport recommande l'engagement de poursuites disciplinaires ni à ce qu'il soit transmis au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

4.6. Les suites pénales

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

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

- **Le signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale**

L'article 40 du code de procédure pénale dispose que : « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit **est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs*** ».

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

Tout fonctionnaire : l'article 40 n'est applicable qu'aux fonctionnaires entendus dans un sens large : il s'agit de tout agent public, quel que soit le lien juridique avec l'administration : personne détenant un mandat électif public, fonctionnaire titulaire ou stagiaire, agent contractuel, vacataire, personne de droit privé chargée d'une mission de service public (par exemple, président de fédération sportive agréée). Pour les faits les plus graves (crime, sévices envers un mineur), le code pénal pose une obligation de même nature que celle édictée par l'article 40 ([cf. infra](#)), applicable à toute personne publique ou privée.

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

Sans délai : la notion de délai est à adapter en fonction des circonstances : dans la très grande majorité des cas, la mise en œuvre de l'article 40 interviendra à l'issue des travaux de la mission avec la transmission du rapport au parquet. Plus rarement, elle se fera pendant la mission si les faits sont d'une telle gravité que leur renouvellement est susceptible de mettre en cause la sécurité d'une personne.

Si, à l'occasion d'une enquête susceptible de suites disciplinaires, les inspecteurs sont conduits à relever des faits qui leur paraissent susceptibles de recevoir une qualification pénale, il convient donc de les signaler au

procureur de la République auquel le rapport définitif sera transmis. **En pareille hypothèse, les faits devront être décrits avec le maximum de précisions (nature, dates, auteurs, circonstances, etc.) sans pour autant chercher à les « qualifier » au sens pénal ou encore à établir leur caractère non prescrit.** En effet, la prescription présumée en raison de l'ancienneté des faits ne doit pas constituer un frein. Les règles de prescription sont complexes, elles dépendent de la nature des faits et la prescription peut avoir été interrompue. Il convient de laisser à la justice le soin d'apprécier si les faits sont ou non prescrits.

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

De même, en cas de pluralité d'auteurs, il ne revient pas à la mission de désigner telle ou telle personne comme étant l'auteur d'un crime ou délit. C'est au magistrat, procureur de la République ou juge d'instruction, qu'il reviendra, au vu des faits et de leur incrimination prévue par la loi, de les qualifier, de constater qu'ils ne sont pas prescrits et d'en désigner les auteurs présumés. Le rapport de la mission doit simplement être transmis au procureur de la République en précisant « *qu'à l'occasion de ces investigations, il est apparu à la mission qu'un certain nombre de faits étaient susceptibles de recevoir une qualification pénale* »⁶⁶.



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

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

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

Bien qu'il s'agisse d'une obligation personnelle des membres de la mission, il convient que la mission en informe la cheffe de l'IGÉSR. C'est en effet en principe à cette dernière qu'il revient de saisir, au nom du service, le procureur de la République. Toutefois, dans l'hypothèse où la cheffe de l'IGÉSR estimerait inapproprié de saisir la justice, les membres de la mission peuvent saisir le parquet de leur propre chef.



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

- **Les obligations de signalement issues du code pénal**

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

⁶⁶ Annexe 11.

Code pénal

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

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

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

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

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

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

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



Conformément à l'article 11 du code de procédure pénale, le secret de l'enquête ou de l'instruction n'est opposable qu'aux personnes qui, concourant à cette procédure, sont tenues au secret professionnel : magistrats, greffiers, policiers et gendarmes, avocats, experts désignés ou toute autre personne requise pour effectuer des actes liés à l'instruction. Il ne concerne pas les personnes entendues par la justice, à quel titre que ce soit (mis en examen, témoins assistés, victimes, etc.). La mission peut donc librement recueillir le témoignage de ces derniers. Il conviendra toutefois d'être prudent dans l'utilisation qui pourra en être faite dans le rapport et d'informer le parquet de l'avancement de l'enquête administrative. La mission pourra également, le cas échéant, demander au procureur la communication du dossier de procédure relatif à une plainte classée sans suite ou ayant fait l'objet d'un jugement définitif.



En cas d'engagement d'une procédure pénale (enquête déjà en cours ou sur mise en œuvre de l'article 40), les membres de la mission peuvent être convoqués et entendus par un officier de police judiciaire, un magistrat du parquet ou un magistrat instructeur en qualité de témoin pour répondre à ses questions.

- **L'information de l'administration par l'autorité judiciaire**

Le procureur de la République est la seule autorité habilitée à communiquer à l'administration des informations concernant le traitement d'une plainte, le déroulement d'une enquête préliminaire, d'une information judiciaire ou d'une procédure pénale. C'est donc à lui que la mission doit s'adresser si elle a besoin de tels éléments pour conduire sa propre enquête.

L'article 11-2 du code de procédure pénale prévoit : « *Le ministère public peut informer par écrit l'administration des décisions suivantes rendues contre une personne qu'elle emploie, y compris à titre bénévole, lorsqu'elles concernent un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement :*

1° La condamnation, même non définitive⁶⁷ ;

2° La saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction ;

3° La mise en examen.

Le ministère public ne peut procéder à cette information que s'il estime cette transmission nécessaire, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens ».

Pour certains crimes et délits commis par des personnes exerçant une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par l'administration (article 706-47-4 du code de procédure pénale), l'information de l'administration par le procureur de la République est obligatoire en cas de condamnation, même non définitive, ou de placement sous contrôle judiciaire interdisant l'exercice d'une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs.

5. Les points de vigilance et les différents risques

5.1. Les risques de non-respect d'informations et de secrets protégés

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

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



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



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

⁶⁷ Sauf si le tribunal a décidé de ne pas mentionner la condamnation au bulletin 2 du casier judiciaire (III de l'article 11-2 du code de procédure pénale).

5.2. La question de l'atteinte à la présomption d'innocence

La procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué⁶⁸.

Il est fréquent que l'autorité hiérarchique ou de tutelle s'abrite derrière la présomption d'innocence pour justifier **son inaction sur le plan disciplinaire**, voire l'absence de dénonciation à l'autorité judiciaire. Une telle interprétation est toutefois erronée et susceptible d'entraîner des poursuites tant disciplinaires que pénales.

En effet, la présomption d'innocence ne saurait avoir pour conséquences :

- l'impossibilité de prendre des mesures conservatoires, celles-ci ne constituant précisément pas des sanctions disciplinaires et étant simplement subordonnées au caractère de vraisemblance et de gravité de la faute commise ;
- la subordination à une plainte au pénal de l'engagement d'une procédure disciplinaire ou la suspension de cette dernière dans l'attente de l'intervention d'une décision en matière pénale. La procédure disciplinaire doit en tout état de cause être engagée et sa suspension, en cas d'engagement d'une procédure pénale pour les mêmes faits, n'est qu'une simple faculté offerte à l'administration ;
- l'arrêt d'une procédure disciplinaire au motif que serait intervenu pénalement, pour les mêmes faits, un classement sans suite ou un non-lieu à statuer.

À cet égard doit être rappelée la jurisprudence constante du Conseil d'État, selon laquelle un jugement de relaxe ou une décision d'acquiescement au pénal est sans influence sur l'appréciation portée sur les faits dans le cadre de la procédure disciplinaire : *« en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité »*⁶⁹.

À l'inverse, le refus par l'autorité administrative de prendre des mesures conservatoires ou d'engager des poursuites disciplinaires, au nom de la présomption d'innocence, est fautif et **susceptible d'engager tant la responsabilité de l'administration que celle du fonctionnaire qui a pris cette décision**.

5.3. La communicabilité ultérieure du rapport définitif

• Obligation de confidentialité concernant les travaux d'inspection

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

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

• Communication des rapports d'enquêtes en dehors des transmissions effectuées dans le cadre d'une procédure disciplinaire en application du code général de la fonction publique

Le livre III du code des relations entre le public et l'administration fait obligation à l'administration de communiquer les rapports d'inspection, sous réserve des données nominatives ou personnelles qu'ils contiennent (art. L. 311-6) et des exceptions prévues aux articles L. 311-2 et L. 311-5 du code précité, et sauf s'il s'agit de documents non encore achevés ou préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est

⁶⁸ CE Sect., 26 octobre 2005, n° 278224, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁶⁹ CE, 18 novembre 2022, n° [457565](#).

en cours d'élaboration ou encore si le rapport a été transmis à l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Une demande de communication peut provenir notamment :

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



Il convient en vue d'une telle éventualité de garder trace de tous les documents écrits, courriers ou fichiers informatiques réunis au cours de la mission en les confiant à la section des rapports, pour pouvoir les communiquer sur demande.

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

5.4. Les risques de dénonciation calomnieuse et de diffamation

Les membres de la mission d'enquête ou les personnes ayant témoigné peuvent être menacés de telles poursuites. **Toutefois, ces poursuites restent peu susceptibles de prospérer dès lors que les règles de confidentialité, d'impartialité et de prudence sont respectées.**

• La dénonciation calomnieuse

L'article 226-10⁷⁰ du code pénal réprime la dénonciation calomnieuse.

Le **risque** de dénonciation calomnieuse pour les auteurs d'un rapport est **très limité** car parmi les éléments constitutifs de l'infraction de dénonciation calomnieuse, **il faut** :

- un élément objectif : **la fausseté totale ou partielle du fait énoncé** ;
- un élément subjectif d'intentionnalité : **la connaissance par le dénonciateur de la fausseté du fait dénoncé.**

Or, il sera aisé de montrer que les faits dénoncés, même à les supposer inexacts, ont été établis par la mission à la suite d'un processus rigoureux d'enquête, s'appuyant sur des éléments de preuve et des témoignages concordants dont elle ne pouvait avoir connaissance de leur fausseté.

⁷⁰ Article L. 226-10 code pénal : « La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende(...) ».

Au demeurant, si les personnes menant l'enquête dénonçaient des faits qu'elles savaient être faux, ce serait non seulement un délit mais également une faute déontologique sanctionnable au plan disciplinaire. Toutefois, il faut rester vigilant lorsque sont utilisés des documents ou des propos, ou encore lorsque sont reproduits des pièces ou des témoignages. Il faut alors prendre soin de les mettre entre guillemets pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant à leur auteur.

- **La diffamation**

Il peut arriver que la personne mise en cause par une enquête (ou son conseil) menace d'une action en diffamation les auteurs du rapport ou les personnes ayant témoigné à son encontre. Il y a lieu de distinguer :

- **la diffamation publique** (loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) qui vise les écrits exposés au regard du public par voie électronique, par exemple un rapport d'enquête mis en ligne ;
- **la diffamation non publique** (article R. 621-1 du code pénal : simple contravention de 1^{ère} classe d'un montant maximal de 38 euros) qui vise les propos ou écrits proférés ou diffusés dans un cadre privé et dont seul un cercle restreint de personnes a pu en avoir connaissance.

Quatre critères cumulatifs sont retenus par la jurisprudence de la Cour de cassation pour écarter la diffamation : la **légitimité** du but poursuivi, l'**absence d'animosité** personnelle, la **prudence et la mesure** dans l'expression, le **sérieux ou la qualité** de l'enquête réalisée.

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

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

Index

Action pénale.....	44
Audition	15, 18
Communicabilité du rapport	46
Dénonciation calomnieuse et diffamation	47
Déontologie	2
Enregistrement clandestin	22
Faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.....	42
Harcèlement moral.....	4, 20
Harcèlement sexuel.....	6
Information de l'autorité hiérarchique des personnes mises en cause	28
Insuffisance professionnelle	39
Le déroulement de l'audition	19
Liste des personnes à convoquer	11
Médical	23
Mineurs.....	12
Saisine complémentaire	4
Secret médical	8, 10
Secrets protégés par la loi	22
Suites du rapport	35

Annexes

Annexe 1 :	Modèle d'autorisation parentale	53
Annexe 2 :	Information préalable à l'audition / recueil de témoignage dans le cadre d'une enquête administrative.....	54
Annexe 3 :	Information préalable à l'audition / recueil de témoignage de mineurs dans le cadre d'une enquête administrative	55
Annexe 4 :	Modèle d'invitation.....	56
Annexe 5 :	Modèle de convocation.....	57
Annexe 6 :	Modèle de procès-verbal d'audition.....	58
Annexe 7 :	Modèle de notification d'un rapport provisoire par messagerie électronique	59
Annexe 8 :	Modèle de lettre de transmission.....	60
Annexe 9 :	Modèle de lettre d'information de la fin de l'enquête administrative aux personnes auditionnées.....	61
Annexe 10 :	Modèle de signalement au procureur général Cour des Comptes	62
Annexe 11 :	Modèle de signalement au procureur de la République	63

Modèle d'autorisation parentale



AUTORISATION PARENTALE

Je, soussignée, Mme/M. _____, déclare autoriser MM. XXX, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, à entendre en audition ma fille/mon fils XXX dans le cadre de l'enquête administrative relative à (objet de la mission).
J'ai bien noté que je peux être présent(e) lors de cette audition.

Fait à _____, le (date)

Mme/M.

Information préalable à l'audition / recueil de témoignage dans le cadre d'une enquête administrative

Madame, Monsieur,

Vous avez été convoqué(e)/ invité(e) à des fins d'audition suite à l'engagement d'une enquête administrative.

D'une manière générale, une enquête administrative a pour finalité d'analyser objectivement une situation à la suite de signalements ou de suspicions de dysfonctionnement et/ou d'en identifier les causes et les conséquences. Dans ce cadre, les inspecteurs sont chargés d'établir la matérialité des faits, d'en déterminer la gravité, puis d'évaluer, au regard du contexte dans lequel ils ont été commis, s'ils sont constitutifs d'un manquement aux obligations des agents publics. La réalisation d'une telle enquête ne conduit pas systématiquement à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire, elle peut avoir plusieurs types de suites, y compris organisationnelles.

Les inspecteurs qui vous reçoivent mènent leurs investigations conformément à des règles et des principes déontologiques garantissant l'objectivité, l'impartialité et la confidentialité de leurs travaux. Leur méthodologie est décrite dans le vadémécum des enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires (6^e édition – mai 2026) mis en ligne sur les sites ministériels et donc accessible à tous.

1/ Le déroulement de l'audition

Lors de l'audition vous serez invité(e) à présenter brièvement votre carrière et vos fonctions actuelles, à la suite de quoi les inspecteurs vous poseront des questions en lien avec l'objet de leur mission.

Afin de recueillir votre témoignage, un procès-verbal (PV) sera dressé au cours de la réunion. Sans être un verbatim, il reproduira à la première personne (« je ») les propos que vous allez tenir. À l'issue de l'audition, ce document sera proposé à votre lecture afin d'y apporter toutes les corrections et observations complémentaires que vous souhaitez et sera ensuite proposé à votre signature car il s'agit de vos propos et de votre témoignage.

Dans le cadre de votre témoignage, vous êtes délié(e) de vos obligations de discrétion professionnelle et de toute autre obligation vis à vis de votre hiérarchie. En particulier, aucun des échanges intervenus avec les inspecteurs ne devra être rapporté et vos supérieurs hiérarchiques ou quiconque ne peuvent vous demander d'en rendre compte. Les inspecteurs vous assurent également la confidentialité des échanges à l'égard de votre hiérarchie et de vos collègues.

Vous pouvez communiquer directement et librement aux inspecteurs, de manière confidentielle, tout document qui vous semblerait utile à l'enquête, également sans en référer à votre hiérarchie.

Vous pouvez également contacter ultérieurement la mission pour transmettre des éléments complémentaires à votre audition. Pour ce faire, les inspecteurs sont joignables de façon confidentielle sur leurs adresses de courriel figurant sur la convocation/invitation à l'audition.

À l'issue des auditions, la mission d'inspection peut être amenée à notifier un rapport provisoire à certaines personnes auditionnées afin de recueillir leurs observations par écrit avant de finaliser le rapport définitif.

2/ Comment sera utilisé votre témoignage

Au stade de l'enquête administrative, le recueil de votre témoignage sous forme de PV est un document administratif interne à la mission, non communicable, et qui sert de matériau à la mission pour rédiger son rapport sans citer le nom des témoins¹.

C'est seulement en cas de mesures administratives prises en considération de la personne ou de poursuites disciplinaires engagées à l'encontre d'un ou plusieurs agents mis en cause par le rapport de la mission d'inspection, que le PV signé retraçant votre témoignage a vocation à être communiqué à votre administration et aux agents poursuivis. Il en sera de même si les faits constatés par la mission sont susceptibles d'être qualifiés de crime ou de délit et font, à ce titre, l'objet d'un signalement au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Lors de la remise du rapport à son commanditaire, vous serez informé, comme toutes les autres personnes auditionnées, de la fin des travaux de la mission d'inspection. C'est, ensuite, le commanditaire qui décidera des suites qui seront données au rapport et de la publicité éventuelle des conclusions de l'enquête.

Les inspectrices et inspecteurs généraux de l'IGÉSR.

¹ Votre nom ne sera pas mentionné dans le rapport : il ne sera en aucun cas écrit dans le rapport « M. X ou Mme Y a déclaré à la mission : ».

Information préalable à l'audition / recueil de témoignage de mineurs dans le cadre d'une enquête administrative

Madame, Monsieur,

Votre enfant mineur a été invité à des fins d'audition à la suite de l'engagement d'une enquête administrative. Son consentement préalable, ainsi que celui de chacun de ses représentants légaux, formulés par écrit, sont indispensables au déroulé de l'audition. Les représentants légaux de l'enfant mineur peuvent choisir de l'autoriser à être auditionné seul ou de l'accompagner.

D'une manière générale, une enquête administrative a pour finalité d'analyser objectivement une situation à la suite de signalements ou de suspicions de dysfonctionnement et/ou d'en identifier les causes et les conséquences. Dans ce cadre, les inspecteurs sont chargés d'établir la matérialité des faits, d'en déterminer la gravité, puis d'évaluer, au regard du contexte dans lequel ils ont été commis, s'ils sont constitutifs d'un manquement aux obligations des agents publics. La réalisation d'une telle enquête ne conduit pas systématiquement à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire, elle peut avoir plusieurs types de suites, y compris organisationnelles.

Les inspecteurs qui reçoivent le mineur mènent leurs investigations conformément à des règles et des principes déontologiques garantissant l'objectivité, l'impartialité et la confidentialité de leurs travaux. Leur méthodologie est décrite dans le vadémécum des enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires (6^{ème} édition – mai 2026) mis en ligne sur les sites ministériels et donc accessible à tous.

1/ Le déroulement de l'audition

Lors de son audition, le mineur sera invité à se présenter brièvement et décrire ses liens avec la structure qui fait l'objet de l'enquête administrative, à la suite de quoi les inspecteurs lui poseront des questions en lien avec l'objet de leur mission.

Afin de recueillir son témoignage, un procès-verbal (PV) sera dressé au cours de la réunion. Sans être un verbatim, il reproduira à la première personne (« je ») les propos qu'il/elle va tenir. À l'issue de l'audition, ce document sera proposé à sa lecture afin d'y apporter toutes les corrections et observations complémentaires que votre enfant souhaite et sera ensuite proposé à sa ou vos signatures car il s'agit de ses propos et de son témoignage.

Après l'audition, il est demandé à votre enfant et à vous-même de préserver la confidentialité des échanges. Les inspecteurs sont aussi tenus par ce principe de confidentialité.

Votre enfant et vous-même pouvez communiquer directement et librement aux inspecteurs, de manière confidentielle, tout document qui vous semblerait utile à l'enquête.

Votre enfant ou vous-même pouvez également contacter ultérieurement la mission pour transmettre des éléments complémentaires à son audition. Pour ce faire, les inspecteurs sont joignables de façon confidentielle sur leurs adresses de courriel figurant sur la convocation/invitation à l'audition.

2/ Comment sera utilisé son témoignage

Au stade de l'enquête administrative, le recueil de son témoignage sous forme de PV est un document administratif interne à la mission, non communicable, et qui lui sert de matériau pour rédiger son rapport sans citer le nom des témoins¹. C'est seulement en cas de mesures administratives prises en considération de la personne ou de poursuites disciplinaires engagées à l'encontre d'un ou plusieurs agents mis en cause par le rapport de la mission d'inspection, que le PV signé retraçant son témoignage peut éventuellement être communiqué à l'administration et aux agents poursuivis. Il en sera de même si les faits constatés par la mission sont susceptibles d'être qualifiés de crime ou de délit et font, à ce titre, l'objet d'un signalement au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Toutefois, la mission peut préserver à l'occasion de cette transmission l'anonymat des témoignages lorsqu'elle l'estime nécessaire à la protection des témoins. Lors de la remise du rapport à son commanditaire, vous serez informé, comme toutes les autres personnes auditionnées, de la fin des travaux de la mission d'inspection.

La mission reste disponible pour vous apporter tout éclaircissement ou précision que vous pourriez souhaiter demander.

Les inspectrices et inspecteurs généraux de l'IGÉSR.

¹ Son nom ne sera pas mentionné dans le rapport.

Modèle d'invitation



Paris, le XX mois 20XX

La mission d'inspection

M. Prénom Nom
prenom.nom@igesr.gouv.fr
M. Prénom Nom
prenom.nom@igesr.gouv.fr
M. Prénom Nom
prenom.nom@igesr.gouv.fr

à madame, monsieur

Objet : Invitation aux fins d'audition dans le cadre d'une enquête administrative relative à (objet de la mission)

La mission d'inspection générale souhaite vous entendre dans ce cadre et votre audition aura lieu le :

XX mois 20XX à XXh
Lieu de l'entretien

La mission d'inspection générale,

Prénom Nom

Prénom Nom

Prénom Nom

Modèle de convocation



Paris, le XX mois 20XX

La mission d'inspection

M. Prénom Nom

prenom.nom@igesr.gouv.fr

M. Prénom Nom

prenom.nom@igesr.gouv.fr

M. Prénom Nom

prenom.nom@igesr.gouv.fr

à madame/monsieur

Objet : Convocation aux fins d'audition dans le cadre d'une enquête administrative relative à (objet de la mission)

La mission d'inspection générale souhaite vous entendre dans ce cadre et votre audition aura lieu le :

XX mois 20XX à XXh

Lieu de l'entretien

Nous vous rappelons que, conformément aux articles L. 241-2¹ et L. 241-3² du code de l'éducation et à l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier³, vous êtes dans l'obligation légale de déférer à cette convocation et d'apporter votre concours à la mission d'inspection.

La mission d'inspection générale,

Prénom Nom

Prénom Nom

Prénom Nom

¹ Article L. 241-2 - III- Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'éducation du sport et de la recherche ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques, ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au I et au II. Les administrations de l'État, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. [...]

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

³ Article 43 - VII. - En cas d'obstacle au contrôle exercé par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'industrie et du commerce, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du III du présent article sont applicables et la saisine du procureur de la République incombe au ministre dont relève l'inspection générale concernée.

Modèle de procès-verbal d'audition



PROCES-VERBAL D'AUDITION

La mission d'inspection générale diligentée par courrier en date du XX mois 20XX afin de conduire une enquête administrative relative à (motif de la saisine), et composée de Mme et MM. XX, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, désignés par courrier de la cheffe de l'IGÉSR en date du XX mois 20XX

- a entendu le
- Madame/monsieur

qui nous a déclaré :

J'ai bien pris connaissance de la note d'information que vous m'avez communiquée.

Relu et approuvé à _____, le (date)

La personne entendue,

Modèle de notification d'un rapport provisoire par messagerie électronique



Section des rapports

xx/xx
N° 2x-2x xxx

Affaire suivie par :
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88
Mél :

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le date

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

à

Monsieur Prénom NOM
Fonction
ADRESSE

Objet : Notification d'un rapport provisoire et recueil d'observations écrites (rapport n° 2x-2x xxx)

La mission diligentée par courrier en date du ... de (autorité qui a saisi les IG), relative à (titre du rapport), a rédigé un rapport provisoire. Ayant achevé ses travaux, la mission souhaite le porter à votre connaissance et recueillir vos observations sur les points vous concernant. Ce rapport n'étant pas définitif, il ne peut donc être rendu public. Vos observations, ainsi que les réponses qui y seront apportées par la mission, seront jointes au rapport définitif.

La mission vous apporte deux précisions :

- le rapport qui vous est communiqué reste provisoire et les parties concernant des tiers ont été occultées : l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration prévoit en effet que les appréciations ou jugements de valeur sur une personne physique ne sont pas communiquées aux tiers. De la même manière, les éventuelles autres personnes destinataires d'un rapport provisoire les concernant ne pourront pas voir les parties qui portent sur vous ;
- la mission mène ses travaux de manière indépendante ; elle n'en rend compte ni à l'administration centrale ni aux autorités académiques qui ne sont pas destinataires du rapport provisoire. Ainsi, le rapport provisoire dont vous disposez ne leur est pas communiqué. Le rapport définitif comportant les recommandations de la mission sera remis à son commanditaire : l'autorité ministérielle qui décidera de sa communication ultérieure et, le cas échéant, des suites qui lui seront données.

Vous voudrez bien me retourner vos éventuelles observations au plus tard le (date) à (heure) par courrier électronique à l'adresse suivante section.rapports@igesr.gouv.fr.

Modèle de lettre de transmission



Section des rapports

xx/xx
N° 2x-2x xxx

Affaire suivie par :
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88
Mél :

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le

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

à

Monsieur le ministre de...
/ Madame la ministre de...

Objet : rapport n° « Enquête administrative »

Vous voudrez bien trouver ci-joint le rapport cité en objet, établi par la mission d'inspection générale conduite par Mme M....., inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche.

Il vous est proposé de communiquer ce rapport aux destinataires ultérieurs mentionnés dans la fiche navette.

Il vous est également proposé de restituer ce rapport à ...

Dominique MARCHAND

CPI :

- Nom du directeur / directrice de cabinet
- Nom du directeur adjoint / directrice adjointe de cabinet

Modèle de lettre d'information de la fin de l'enquête administrative aux personnes auditionnées



Section des rapports

Mission n°

Tél : 01 55 55 30 88

Mél : section.rapports@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le

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

Objet : « Enquête administrative »

Vous avez apporté votre concours à la mission d'inspection visée à l'objet et je vous en remercie.

L'équipe chargée de l'enquête administrative a terminé sa mission et le rapport d'enquête a été transmis au cabinet du ministre.

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

Dominique MARCHAND

Modèle de signalement au procureur général Cour des Comptes



Section des rapports

xx/xx
Mission n° 2x-2x xxx

Affaire suivie par :
Prénom NOM

Tél : 01 55 55 30 88
Mél :

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le

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

à

M.
Procureur général près la Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Lettre recommandée avec accusé de réception n°

Objet : Signalement de

Références : rapport IGÉSR n° XXX

Dans le cadre d'une enquête administrative (donner l'objet de la saisine), l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche a mis en lumière des faits susceptibles de constituer l'une des infractions prévues à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

(Présentation des constats de la mission conduisant au signalement)

Au titre de la compétence qui m'est conférée par le 13° de l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières, je porte à votre connaissance ces faits, que l'équipe en charge de l'enquête administrative pourra expliciter sur votre demande.

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

Dominique MARCHAND

Modèle de signalement au procureur de la République



Section des rapports

Mission n°

Affaire suivie par :

Tél :

Mél :

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le

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

à

Mme /m. le Procureur de la République de près le
tribunal judiciaire de XXX

Lettre recommandée avec accusé de réception n°

Objet : Transmission d'un rapport en application de l'article 40 du code de procédure pénale
(**rapport n°**)

L'inspection générale a été chargée d'une mission d'enquête administrative sur **titre du rapport**

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

Dominique MARCHAND