

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

*Direction générale
de la police nationale*

**Note d'information du 27 juin 2011
relative à l'enquête administrative et la procédure disciplinaire**

NOR : INTC1407679N

Le préfet, directeur général de la police nationale à Monsieur le préfet de police; Monsieur le préfet, directeur des ressources et des compétences de la police nationale; Monsieur le directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale; Monsieur le directeur central de la police judiciaire; Monsieur le préfet, directeur central du renseignement intérieur; Monsieur le directeur central de la sécurité publique; Monsieur le directeur central de la police aux frontières; Monsieur le directeur central des compagnies républicaines de sécurité; Monsieur le directeur de la coopération internationale; Monsieur le chef du service de protection des hautes personnalités; Monsieur le chef du service de sécurité du ministère de l'intérieur; Monsieur le chef du RAID; Monsieur le chef du service central automobile; Mesdames et Messieurs les conseillers techniques et chargés de mission auprès du directeur général de la police nationale.

Au service du public, les agents de la police nationale s'acquittent de leurs missions dans le respect des lois et des règlements en vigueur.

Soumis à de strictes obligations en lien direct avec les sujétions et les exigences de la fonction policière, ils répondent sur les plans disciplinaire et, le cas échéant pénal, de leurs manquements, commis en service ou hors service.

L'objet de la présente note est, dans le cadre des dispositifs législatif et réglementaire qui président à la mise en œuvre de la poursuite disciplinaire, de rappeler les règles qui différencient la conduite d'une enquête administrative de l'engagement de la procédure disciplinaire *stricto sensu*, d'une part, et de préciser les modalités de l'exercice des droits et des garanties des agents, spécialement dans le cadre de la gestion déconcentrée du pouvoir disciplinaire, d'autre part.

I. – L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE ET LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

1. Principes généraux

Selon le RGEPN, l'exercice du pouvoir disciplinaire incombe à l'autorité hiérarchique qui agit conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits et obligations des fonctionnaires de l'État et en application des dispositions spécifiques en vigueur dans la police nationale.

À cet effet, elle engage la procédure disciplinaire en procédant, ou en faisant procéder sous sa responsabilité, aux diligences adaptées aux faits et circonstances. Elle prend ou fait prendre toute mesure conservatoire dans l'intérêt du service et du fonctionnaire concerné. L'action disciplinaire est exercée, sous le contrôle du juge administratif, au nom de l'administration et dans l'intérêt de l'institution policière.

Cependant, en fonction de l'opportunité, selon la nature et la gravité des manquements allégués, les services d'inspections (inspection générale de la police nationale et inspection générale des services), de même que les services de discipline et de déontologie des directions et des services d'emploi, peuvent être saisis aux fins d'enquête. Dans ce cadre, le commandement local est dessaisi.

Une poursuite disciplinaire ne saurait être engagée ni *a fortiori* une sanction prononcée sans la mise en évidence d'une faute dont il importe de prouver l'existence. Lorsqu'il y a lieu, les vérifications sont conduites au cours de la phase préalable que constitue l'enquête administrative. Néanmoins, selon la jurisprudence administrative, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général de droit n'impose cette étape.

La poursuite disciplinaire est exercée sous conditions:

- que les faits soient avérés, c'est-à-dire formellement établis, et constitutifs d'une faute professionnelle ou déontologique, voire d'une infraction de droit commun;
- que cette faute soit imputable à un agent (ce qui exclut l'existence d'une cause d'exonération de la responsabilité);

- que l'autorité hiérarchique décide d'engager une procédure en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Cette décision ne saurait être envisagée à titre isolé, sans considération des circonstances de l'événement, de l'existence éventuelle d'antécédents et de la manière habituelle de servir de l'intéressé, ni enfin la nécessaire équité qui doit présider au traitement de tous les agents.

2. L'enquête administrative

Il s'agit d'une phase préalable d'investigation conduite, lorsqu'il existe une présomption de faute commise par un agent et selon les cas, par l'autorité hiérarchique (le chef de service, le responsable qu'il aura désigné), par un service d'inspection (IGPN, IGS), ou par un service de discipline et de déontologie des directions et des services d'emploi. Avant toute décision quant à l'engagement éventuel d'une action disciplinaire, les diligences visent à vérifier la matérialité des faits ou des allégations avancées, ainsi que l'absence d'une cause d'exonération de la responsabilité de l'agent.

Dans la plupart des cas, en particulier lorsque les faits ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale, ces informations résultent notamment des déclarations de l'agent au titre de son obligation de rendre compte de l'exécution ou de l'inexécution des missions. Cette obligation de rendre compte, visée notamment par l'article 18 du code de déontologie, s'étend à tout fait ou incident à caractère personnel ou se rapportant à l'exécution du service, ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles ils se sont produits, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner une présentation devant une autorité de police ou devant une autorité juridictionnelle.

La circulaire ministérielle du 28 juillet 2006 relative à l'exercice de l'autorité hiérarchique précise que « les subordonnés ont le devoir d'obéir aux ordres légitimes, dans les conditions fixées par les textes précités. Ils doivent rendre fidèlement et rapidement compte de leur action ».

Dans ce cadre, le refus de se soumettre à une demande de contrôle, qu'elle émane de l'autorité hiérarchique ou des inspections, peut être, en soi, constitutif d'une faute.

En l'absence de tout formalisme imposé, la restitution peut revêtir différentes formes, selon l'appréciation de l'autorité hiérarchique, la rédaction d'un compte-rendu par rapport constituant une alternative à l'audition administrative (dès lors que les faits sont simples et de faible gravité). S'il y a lieu, en particulier si le rapport initial s'avère incomplet, l'agent pourra cependant être entendu par la suite, le caractère administratif du procès-verbal devant être clairement identifiable.

Selon une jurisprudence administrative constante, interne et européenne, l'enquête administrative, en tant que phase exploratoire préalable à l'engagement éventuel de poursuites, n'est pas soumise au respect des principes généraux des droits de la défense. En conséquence, la présence d'un tiers lors de l'audition ne peut être imposée par l'agent.

À l'issue, l'autorité hiérarchique peut décider de l'engagement de poursuites disciplinaires ou choisir d'y renoncer, le cas échéant au profit d'une mesure péri-disciplinaire. Il est rappelé à ce sujet que les lettres de mise en garde ou d'observations ne constituent pas des sanctions et ne peuvent figurer au dossier individuel de l'agent.

Dans tous les cas, l'intéressé est tenu informé, sans formalité particulière mais dans les meilleurs délais possibles, du résultat des investigations et de la décision précitée.

Indépendamment, l'autorité hiérarchique (le chef de service), les services d'inspection et, le cas échéant, les services de discipline et de déontologie internes aux directions et aux services d'emploi peuvent être conduits à proposer ou à envisager certaines mesures, répondant à des situations exceptionnelles et dépourvues de tout caractère disciplinaire.

Il peut s'agir d'une mutation dans l'intérêt du service, d'un déplacement interne par mesure d'ordre intérieur ou, à titre conservatoire, d'une mesure de suspension de fonctions :

La mutation dans l'intérêt du service d'un fonctionnaire actif de police, mesure expressément prévue par l'article 25 du décret du 9 mai 1995. Afin d'éviter tout contentieux ultérieur et en application de la règle *non bis in idem* selon laquelle un même fait ne peut être sanctionné à deux reprises, une telle décision ne peut être envisagée qu'en considération de l'intérêt du service, au regard du comportement de l'agent et de ses incidences professionnelles, et selon la procédure réglementairement prévue (à titre d'exemples, perte de confiance de la part de la hiérarchie, des autorités administratives et judiciaires, difficultés relationnelles, retentissement des faits sur le plan local...).

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

Par ailleurs, il convient de rappeler le caractère tout aussi exceptionnel des déplacements opérés, à l'initiative du responsable hiérarchique, en interne au sein du service d'affectation, au titre des mesures d'ordre intérieur.

Ceux-ci ne peuvent constituer, dans l'urgence et au cas par cas, qu'une réponse à des impératifs liés à l'intérêt du service et à celui des agents, en particulier pour la protection de la santé et de la sécurité des personnels.

L'intéressé sera tenu informé par écrit de la décision et des motifs qui l'ont justifiée. Il émargera le document dont la copie sera adressée, sous couvert de la voie hiérarchique, aux services de gestion compétents au sein des directions et des services d'emploi, immédiatement avisés de la mesure, de même que, s'il y a lieu, les médecins référents (médecin de prévention, médecin statutaire et de contrôle).

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

À titre conservatoire et temporaire, une mesure de suspension de fonctions qui peut être prise en cas de présomption de faute grave présentant un caractère de vraisemblance, qu'il s'agisse d'un manquement à des obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun. La motivation de la demande initiale doit faire l'objet d'une attention particulière et se référer strictement aux faits visés. Toutefois, l'autorité disciplinaire doit être tenue informée des décisions judiciaires ayant une incidence sur la situation administrative de l'intéressé (à titre d'exemple, un placement sous contrôle judiciaire assorti d'une interdiction professionnelle d'exercer).

3. L'engagement de la procédure disciplinaire

L'engagement de la procédure disciplinaire nécessite une démarche expresse de l'administration. Elle permet à l'agent poursuivi d'exercer les droits de la défense qui lui sont immédiatement ouverts.

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

Hors circonstances expressément prévues, le respect des droits et des garanties de l'agent (consultation du dossier individuel, assistance du ou des défenseurs de son choix) s'impose, de même que l'accomplissement de formalités, s'agissant notamment de son information à chacun des stades de la procédure.

À l'issue de la poursuite, la sanction prononcée est individuelle. Elle ne peut être rétroactive, doit respecter la règle *non bis in idem* et être proportionnée à la faute, le juge administratif contrôlant s'il y a eu erreur manifeste d'appréciation. En outre, elle doit être motivée et exposer les raisons pour lesquelles elle est infligée.

Par ailleurs, seuls les faits qui témoignent du déficit de la qualité des services rendus et de comportements répréhensibles, y compris extérieurs à la fonction, peuvent justifier l'abaissement de l'évaluation annuelle d'un agent. Ni l'ouverture d'une enquête administrative ni, le cas échéant, l'engagement d'une procédure disciplinaire et le prononcé subséquent d'une sanction ne doivent y être évoqués stricto sensu, cette règle étant applicable à l'ensemble des sanctions prononcées, quel qu'en soit le niveau.

II. – LES DROITS DE LA DÉFENSE PLUS SPÉCIALEMENT APPLIQUÉS AU CADRE DE LA GESTION DÉCONCENTRÉE DU POUVOIR DISCIPLINAIRE

Les droits de la défense doivent pouvoir s'exercer quelle que soit la gravité des faits ou des comportements qui motivent la poursuite, y compris pour le prononcé des sanctions de l'avertissement et du blâme, sans que l'avis du conseil de discipline soit requis, dans le cadre de la gestion déconcentrée du pouvoir disciplinaire.

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

1. L'information de l'agent sur l'engagement des poursuites

Cet engagement est matérialisé par une mesure d'information non équivoque, individuellement notifiée par le chef de service (ou son représentant) ou, en cas d'impossibilité, adressée à l'agent par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'information porte sur :

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

Il est proscrit de notifier dans le même temps les droits afférents à l'engagement des poursuites et la sanction qui y fait suite.

Dans tous les cas, la consultation du dossier individuel, exercée en toute confidentialité, doit permettre à l'agent de préparer sa défense. En conséquence, un délai raisonnable doit lui être accordé pour accomplir cette formalité. Ce délai ne saurait être inférieur à 15 jours à compter de l'information précitée (selon les cas, à partir de la date de notification par l'autorité hiérarchique, de la date de réception du courrier ou à l'issue du délai légal de retrait de celui-ci). Il peut être prolongé en cas de difficulté pratique de mise en œuvre (éloignement géographique du SGAP ou report de rendez-vous par exemple).

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

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

Si l'agent le souhaite, ces différentes consultations s'effectuent en présence du ou des défenseurs de son choix.

2. La procédure de notification de la sanction et l'information de l'agent sur les voies de recours

Dans la continuité de la procédure engagée, la notification de la sanction, qui ne peut se confondre avec la mesure d'information décrite supra, s'effectue dans le respect des droits et des garanties de l'agent concerné. Une attention particulière doit être apportée à cette phase qui est mise en œuvre, selon les cas, à la diligence du chef de service ou de son représentant ou, en cas d'impossibilité, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il s'agit d'un acte de management qui s'inscrit dans les principes de la circulaire du 28 juillet 2006, en faveur d'une communication assumée entre le chef de service et ses subordonnés.

Effectuée en toute confidentialité vis-à-vis de ses collègues mais en présence, s'il le souhaite, du ou des défenseurs de son choix, elle peut être l'occasion d'un échange avec l'agent sur les faits concernés et mise à profit pour répondre à ses éventuelles interrogations.

À l'occasion de cette notification, l'agent est informé par écrit :

- que dans le délai de deux mois, il peut présenter un recours administratif, gracieux ou hiérarchique ;
- qu'il peut engager, dans le même délai, un recours juridictionnel pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif, ce délai étant porté à trois mois devant les tribunaux administratifs de Mayotte, de la Polynésie française, de Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie conformément aux dispositions de l'article R. 421-6 du code de justice administrative ;
- que le niveau de la sanction infligée ne répond pas aux conditions fixées par le décret n°84-961 du 25 octobre 1984 pour la saisine de la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique ;
- du fait que la sanction prononcée est immédiatement exécutoire nonobstant l'exercice de ces différentes actions.

Enfin, la déconcentration du pouvoir d'infliger les sanctions de l'avertissement et du blâme ne dessaisit pas l'autorité ministérielle de l'exercice de son pouvoir d'instruction hiérarchique. Ainsi, lorsque la décision portant sanction fait suite aux conclusions d'une enquête des inspections (IGPN et IGS) et qu'elle est transmise par les services gestionnaires de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), la procédure de notification ne peut être différée sans motivation expressément signifiée au service émetteur.

Je n'ignore pas les exigences et les contraintes qui résultent de l'accomplissement de ces formalités procédurales, s'agissant en particulier des sanctions prononcées directement dans le cadre de la gestion déconcentrée du pouvoir disciplinaire (avertissement et blâme).

Cependant, leur faible gravité ne peut en aucun cas dispenser l'administration du nécessaire respect des droits de la défense des agents concernés, conformément aux dispositions en vigueur.

Aussi, j'appelle votre attention sur l'intérêt qui s'attache au respect des prescriptions précitées qui découlent tant des textes que de la jurisprudence.

Fait le 27 juin 2011.

Pour le ministre et par délégation :
Le préfet, directeur général de la police nationale,
F. PÉCHENARD

ANNEXE

TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET RÈGLES APPLICABLES

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et spécialement son article 29, lequel dispose que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, et spécialement son chapitre VIII « Discipline ».

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 modifié portant code de déontologie de la police nationale et le guide pratique qui l'explique.

Décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 modifié fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics.

Décret n° 95-654 du 9 mai 1995 modifié fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale.

Arrêté du 6 juin 2006 modifié portant règlement général d'emploi de la police nationale.

Arrêté du 27 août 2010 portant déconcentration en matière de gestion des fonctionnaires des corps techniques et scientifiques de la police nationale.

Arrêté du 30 décembre 2005 modifié portant déconcentration en matière de gestion des fonctionnaires actifs des services de la police nationale.

Circulaire ministérielle NOR/INT/C/06/30042/J du 28 juillet 2006 relative à l'exercice de l'autorité hiérarchique dans le contexte rénové de la police nationale.

Règlements internes des directions et services d'emploi.