

N° 435946

M. Jean-Pierre V...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 13 janvier 2021

Lecture du 28 janvier 2021

## CONCLUSIONS

### Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

M. V..., ancien directeur technique national et directeur général de la Fédération française de basketball, a été nommé directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), à compter du 10 mars 2013. Créé par le décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009<sup>1</sup>, l'INSEP est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle du ministre chargé des sports.

Par un décret du 22 septembre 2019, M. V..., qui avait quitté ses fonctions de direction à l'INSEP en mars 2017, a été mis à la retraite d'office, à titre disciplinaire, pour manquement grave aux obligations de probité et d'intégrité, et atteinte à la dignité des fonctions d'inspecteur général de la jeunesse et des sports et à la réputation du corps, dans lequel il avait été intégré en mars 2017<sup>2</sup>, en raison des conditions dans lesquelles neuf personnes extérieures à l'établissement ont bénéficié gratuitement de prestations d'hébergement et de billetterie financées par cet établissement durant leur séjour à Rio de Janeiro en août 2016, à l'occasion des jeux olympiques d'été organisés dans cette ville.

La responsabilité qui lui est imputée dans ces faits, la qualification de manquements disciplinaires ainsi que le quantum de la sanction prononcée, la plus grave avant la révocation, sont contestés par M. V.... Mais c'est la régularité de la procédure disciplinaire, et plus spécialement la question de savoir si M. V... a été complètement mis à même de se défendre, qui fait l'intérêt jurisprudentiel de cette affaire.

Les circonstances dans lesquelles les faits ont été révélés puis instruits dans le cadre d'une procédure disciplinaire sont les suivantes.

---

<sup>1</sup> Il hérite des compétences antérieurement dévolues à l'Institution nationale du sport et de d'éducation physique, qui avait le statut d'établissement public administratif.

<sup>2</sup> Par un décret du Président de la République du 10 février 2017, M. V... a été nommé inspecteur général de la jeunesse et des sports de 2<sup>ème</sup> classe, à compter du 11 mars 2017. Vous avez annulé ce décret, en raison d'une irrégularité de procédure, le 26 janvier 2018 : décision n° 408215, *Association professionnelle des membres de l'inspection générale de la jeunesse et des sports*, T. pp. 521- 726- 730. A la suite de cette annulation, un nouveau décret de nomination a été pris le 24 août 2018.

Alors qu'un contrôle par la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de l'INSEP durant les exercices 2008 à 2017 était en cours, un journaliste du *Canard Enchaîné* a fait savoir, dans un article publié le 31 octobre 2018 que « *le séjour d'une délégation de l'Insep aux JO de Rio en 2016 intrigue particulièrement les magistrats* ». Cet article, intitulé « *L'ancien patron de l'INSEP rattrapé par les JO de Rio* », met directement en cause M. V..., en rapportant que neuf personnes de la délégation de l'INSEP s'étant rendue à Rio n'appartenaient pas à l'institut, dont des amis de M. V... ou des membres de sa famille, notamment ses deux filles.

A la suite de cette publication, le ministre des sports a, le jour même, demandé au chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de diligenter une mission d'inspection relative aux conditions d'organisation et de financement du déplacement d'une délégation de l'INSEP aux jeux olympiques de Rio en 2016. Le rapport a été rendu en février 2019.

Des poursuites disciplinaires ont été engagées contre M. V... le 27 mai 2019. La commission administrative paritaire compétente à l'égard du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, siégeant en formation disciplinaire, s'est réunie le 11 juillet 2019.

Le décret portant sanction disciplinaire a été pris le 22 septembre 2019.

S'agissant de la matérialité des faits, la décision indique que tant le rapport de contrôle des comptes et de la gestion de l'INSEP de la Cour des comptes que le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, tous deux en date de février 2019, « *ont clairement établi les conditions dans lesquelles neuf personnes extérieures à l'établissement ont bénéficié gratuitement de prestations d'hébergement et de billetterie financées par ledit établissement durant leur séjour à Rio en août 2016, à l'occasion des jeux Olympiques d'été organisés dans cette ville.* ». La décision relève que « *cette dépense indue a créé un préjudice financier au détriment dudit établissement public* » et « *qu'il est établi que cette opération a été réalisée au terme d'un montage délibéré qui a été décidé par M. Jean-Pierre V... à l'insu de l'autorité de tutelle et de manière contraire aux instructions qu'il avait reçues de ladite autorité* ».

M. V... fait notamment valoir, au soutien de son recours tendant à l'annulation de ce décret, qu'il n'a jamais été mis en mesure de présenter utilement sa défense faute d'avoir eu accès à l'intégralité de son dossier individuel, en méconnaissance du principe général des droits de la défense et des dispositions de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui reprend notamment dans le champ disciplinaire le contenu de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905. Il soutient plus précisément qu'en dépit d'une demande de son conseil en amont de la réunion de la commission administrative paritaire compétente en matière de discipline, il n'a pas eu accès, en autres, aux procès-verbaux des personnes auditionnées par les auteurs des rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, sur la base desquels les manquements sanctionnés ont été établis.

Votre juge des référés, saisi de conclusions aux fins de suspension de l'exécution du décret, n'a pas jugé ce moyen plus sérieux que les autres et il a rejeté la demande (JRCE, 3 décembre

2019, n° 435948). Son ordonnance est toutefois antérieure à votre récente décision *D...* du 5 février 2020 (n° 433130, à publier au recueil), relative à ce type de contestation, à propos non pas d'une décision prise dans un cadre disciplinaire mais d'une mesure décidée dans l'intérêt du service.

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

Le requérant en déduit un *a fortiori* en matière disciplinaire, au demeurant déjà engagé par une précédente décision *R...* du 23 novembre 2016 (n° 397733, T. pp. 643-803, aux conclusions contraires d'Olivier Henrard), consacrant le droit d'un militaire à qui étaient reprochés, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, des faits susceptibles d'être qualifiés de harcèlement, d'avoir accès aux témoignages écrits de membres de la section que l'intéressé dirigeait.

Nous sommes, pour partie seulement, en accord avec le moyen de la requête.

La profondeur du droit à la communication du dossier tel que précisé par vos décisions *R...* (n° 397733) et, en dernier lieu, *D...* (n° 433130), est guidé par le souci de l'effectivité des droits de la défense : pour que l'agent soit, en pratique, mis à même de contester les faits, il faut non seulement – lorsqu'est en cause une procédure disciplinaire – qu'il ait accès au rapport disciplinaire mais aussi à tous les matériaux sur la base desquels les faits ont été établis, y compris (c'est la précision apportées par la décision n° 433130 *D...*), s'ils existent, les procès-verbaux des personnes auditionnées dans le cadre d'un rapport de contrôle confié à un corps d'inspection préalablement à l'ouverture de la procédure disciplinaire, dès lors que la mission dans le cadre de laquelle ce rapport a été produit a été décidée dans le but de faire la lumière sur des faits *a priori* susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

C'est en effet la chronologie des faits et l'objet des investigations qui doit permettre de préciser, au cas par cas, quelle est la portée du droit à la communication du dossier lorsqu'est en cause une mesure disciplinaire et, plus largement, une mesure prise en considération de la personne décidée à la suite d'une enquête confiée à un corps de contrôle ou à un corps d'inspection.

Nous vous proposons, pour vous orienter dans cette recherche, de faire une distinction entre deux types de contrôles de la part de corps d'inspection, dont les missions sont d'ailleurs souvent mixtes<sup>3</sup> : les contrôles systématiques de précaution et les contrôles circonstanciels<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Les textes relatifs aux principaux corps d'inspection ne tracent pas toujours précisément la frontière. L'on

Les premiers sont décidés dans le cadre d'un programme d'activité préétabli, arrêté en général par le chef de corps, prévoyant l'audit, annuel ou pluriannuel, d'une politique publique, d'un service déconcentré ou d'un organisme, indépendamment de tout signalement. Les contrôles de la gestion et des comptes opérés par la Cour des comptes sur le fondement des articles L. 111-2 à L. 111-12 du code des juridictions financières, peuvent, par extension, être rattachés à cette catégorie. Ils nous paraissent *a priori*, par leur objet, trop éloignés de la procédure disciplinaire pour donner lieu à un droit à communication aussi étendu que celui que vous avez précisé par votre décision D... n° 433130.

Les seconds – les contrôles circonstanciels – correspondent à des inspections décidées en réaction à un événement ayant attiré l'attention de l'autorité politique, dans le but de préciser un diagnostic, d'identifier les responsabilités ou de faire des propositions pour remédier à une situation identifiée *a priori* comme critique. Ce sont eux qui, davantage que les premiers, sont susceptibles de relever du champ de votre jurisprudence D... (décision n° 433130), laquelle n'est pas cantonnée – nous vous invitons à le préciser – aux enquêtes administratives « diligentes sur le comportement d'un agent public » mais s'étend aux missions d'enquête et de contrôle qui, sans viser une personne déterminée, portent néanmoins sur des faits susceptibles, s'ils étaient établis, de recevoir une qualification disciplinaire ou de justifier des mesures prises en considération de la personne.

Lorsqu'une procédure disciplinaire est déclenchée pour sanctionner des agissements mis au jour dans le cadre de type de contrôles, le droit à communication du dossier doit inclure, si l'intéressé en fait la demande, les matériaux de base ayant servi à nourrir les conclusions du rapport, qui servent directement à établir les faits par la suite disciplinairement poursuivis. Le contradictoire réalisé dans le cadre de l'élaboration du rapport d'inspection, qui peut n'être

---

retrouve toutefois toujours cette dualité : l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2019-1001 du 27 septembre 2019 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, dans lequel les inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports ont été intégrés, dispose ainsi que les missions « *d'inspection, de contrôle, d'audit, d'évaluation, d'expertise, d'appui et de conseil dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse, de la recherche et des sports (...) de la lecture publique, de la documentation et des bibliothèques* » sont accomplies « *la demande de l'un ou plusieurs des ministres chargés de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse, de la recherche et des sports ou en application du programme d'activité de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.* ». L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2011-931 du 1<sup>er</sup> août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales dispose que les « *missions d'inspection, de contrôle et d'audit, des missions d'enquête et d'évaluation, des missions de conseil et d'appui (...) sont diligentes à la demande des ministres chargés des affaires sociales ou effectuées en application du programme d'activité de l'inspection générale des affaires sociales* ». Le décret n°81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur mentionne un « *programme permanent de l'inspection générale* » (art. 3). Le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice opère quant à lui une distinction entre une mission consistant à « *apprécier[r] l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle* » et les « *missions d'enquêtes* », dans le cadre desquelles est appréciée « *la manière de service des personnels* ».

<sup>4</sup> Selon la typologie proposée par P. Milloz, *Les inspections générales dans l'administration française*, Economica, 1983.

que partiel lorsque plusieurs personnes sont concernées et qui est le plus souvent – c'est le cas ici (voir l'annexe intitulée « procédure contradictoire : observations de M. Jean-Pierre V... et réponses des rapporteurs) – retracé dans une annexe, pas plus que le contradictoire devant le Conseil de discipline (ici la commission administrative paritaire compétente à l'égard du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, siégeant en sa formation disciplinaire) saisi par le rapport disciplinaire diligenté par l'autorité de poursuite, n'épuisent en effet le droit à communication du dossier, que l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 définit en des termes très larges<sup>5</sup>.

Cette garantie n'est pas théorique. Certes, elle est plus immédiatement tangible lorsque la matérialité des faits repose très largement sur des témoignages, comme c'est le cas par exemple des faits de harcèlements, en cause dans l'affaire R... (décision n° 397733) et aussi D... (n° 433130). Pour le cas de M. V..., la matérialité des faits n'est pas directement en cause car il n'est pas contesté que des personnes extérieures à l'INSEP composaient la délégation de cet établissement aux jeux de Rio. En revanche, sa responsabilité dans le déroulement des faits est déterminante pour apprécier la gravité de la faute ; l'accès à ces procès-verbaux est certainement indispensable pour pouvoir permettre à M. V... de discuter utilement de la part de responsabilité lui incombant et celle incombant à son autorité de tutelle, afin sinon d'être disculpé du moins d'atténuer la rigueur de la sanction encourue.

Nous ne reviendrons pas, dans le cadre de ces conclusions, sur la question de l'étendue de ce droit à communication, à mettre en relation avec celle de l'existence même de procès-verbaux et celle de leur éventuelle confidentialité, question que vous avez tranchée dans vos décisions R... et D... Rien dans les circonstances de cette affaire ne vient renouveler la portée des arguments que vous aviez alors soupesés et que nous nous borneront à résumer.

En l'absence de dispositions les y contraignant, les missions d'inspection ne formalisent pas nécessairement dans un compte rendu le résultat des auditions auxquelles elles ont procédé, alors pourtant que ces auditions peuvent étayer les conclusions de leurs rapports. Le droit à communication du dossier dont vous avez précisé les contours dans votre décision D... n° 433130 se heurte donc potentiellement à la pratique. En l'espèce, l'administration en défense n'indique pas que les auditions, recensées dans l'annexe I du rapport, n'auraient pas donné lieu à l'établissement de procès-verbaux.

Ce droit doit en outre être concilié avec l'exigence de protection des témoins, notamment lorsque l'intéressé est en position, à l'issue de la procédure engagée contre lui, de prendre des mesures de rétorsion contre les personnes dont les témoignages ont servi à établir les manquements. Cette balance est cependant structurellement favorable à la protection des droits de la défense, le critère pour refuser la communication de procès-verbaux étant que

---

<sup>5</sup> « (...) Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. (...) »

cette communication soit de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné.

Pour revenir à la requête, si vous adhérez à la distinction que nous proposons et surtout, au critère qui la sous-tend, tiré de l'objet de la mission dans le cadre de laquelle d'un corps d'inspection ou de contrôle est intervenu, vous donnerez partiellement raison à M. V....

Quoique ne visant pas formellement M. V..., élément sur lequel insiste l'administration pour éviter qu'on lui applique la jurisprudence *D... n° 433130*, le rapport établi par l'inspection générale de la jeunesse et des sports sur « *les conditions d'organisation et de financement du déplacement d'une délégation de l'INSEP aux jeux olympiques de Rio* » a pour bien objet d'établir des faits, et surtout, d'identifier à qui ils sont imputables, et ce alors que sont en cause des agissements susceptibles, s'ils étaient établis, de recevoir une qualification disciplinaire.

M. V... était donc en droit d'obtenir communication des procès-verbaux des auditions réalisées, pour pouvoir effectivement utilement contester sa responsabilité dans leur déroulement et par suite, l'existence d'éventuelles fautes disciplinaires et leur gravité, d'autant que tant le rapport disciplinaire que les motifs de la sanction se fondent sur ce rapport pour considérer qu'ils sont établis. Le fait – ainsi que le ministre le fait valoir dans sa défense – que l'administration ait constitué son propre rapport disciplinaire et que M. V... ait eu accès au rapport lequel a été contradictoirement établi, n'est pas suffisant.

En revanche, le droit à la communication du dossier ne s'étend pas, dans les circonstances de dossier, aux procès-verbaux éventuellement réalisés dans le cadre du rapport de la Cour des comptes, dont l'objet est seulement le contrôle des comptes et de la gestion de l'INSEP sur un certain nombre d'exercices comptables (2008-2017), et ce alors même que c'est le cadre de ce rapport qu'ont été révélés les faits ayant conduit à saisir l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

M. V... est par suite fondé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, à soutenir que le décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière, ce qui justifie que vous l'annuliez.

Vous enjoindrez en conséquence au ministre, sans qu'il soit besoin de fixer un délai, la réintégration de M. V... dans le corps auquel il appartenait à la date à laquelle il a été sanctionné. Ce corps ayant été dissout dans le corps, plus large, de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, créé par un décret n° 2019-1001 du 27 septembre 2019, cette réintégration devra toutefois immédiatement donner lieu au reclassement de M. V... dans le nouveau corps, selon les modalités prévues par l'article 21 de ce décret.

Vous mettrez enfin à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à M. V... en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.