

N° 457565

M. V...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 24 octobre 2022

Lecture du 18 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

C'est la deuxième fois en un peu plus d'un an que vous êtes invités à vous pencher sur la légalité d'une sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office infligée à M. Jean-Pierre V....

Un bref rappel de l'épisode précédent s'impose.

M. V..., qui fut auparavant entraîneur de basket-ball puis directeur de la Fédération française de ce sport, a été nommé en mars 2013 directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle du ministre chargé des sports.

Par un courrier du 12 octobre 2015, il a informé le secrétariat d'Etat aux sports d'un projet d'action de formation consistant à envoyer l'année suivante une vingtaine d'agents de l'INSEP à Rio pour assister pendant trois jours aux Jeux Olympiques (JO), en vue de la préparation des JO de Paris en 2024.

Fin octobre 2015, et sans attendre l'approbation de ce projet par sa tutelle, M. V... a procédé, auprès du Comité national olympique et sportif français, à la réservation des « packs » comprenant les billets d'avion, l'hébergement et l'accès aux compétitions, pour un montant d'environ 70 000 euros.

Début janvier 2016, le cabinet de la ministre des sports lui a indiqué ne pas être favorable à ce projet, principalement en raison de son coût.

M. V... a par la suite modifié les contours de son projet et, finalement, s'est rendu à Rio en août 2016 accompagné d'une délégation d'une vingtaine de personnes, dont neuf étrangères à l'INSEP et proches de l'intéressé, notamment ses deux filles et sa compagne. Si ces neuf personnes se sont acquittées d'une participation aux frais de déplacement, leurs frais d'hébergement, de billetterie et de restauration ont été intégralement pris en charge par l'INSEP, pour une somme d'environ 35 000 euros.

Ces faits ont été révélés au grand public par un article du *Canard Enchaîné* publié le 31 octobre 2018, au moment même où la Cour des comptes effectuait un contrôle sur les comptes et la gestion de l'INSEP durant les exercices 2008-2017.

Le même jour, le ministre des sports a demandé au chef de service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) 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.

La Cour des comptes et l'IGJS ont toutes deux rendu leur rapport en février 2019.

Des poursuites disciplinaires ont été engagées fin mai 2019 et, par un décret du 22 septembre 2019, le Président de la République a prononcé à l'encontre de M. V... la sanction de mise à la retraite d'office.

Vous avez, par une décision du 28 janvier 2021, faisant application de votre jurisprudence *D...*¹, annulé ce décret au motif que l'intéressé n'avait pas reçu communication, en méconnaissance de l'article 19 de la loi (83-634) du 13 juillet 1983 (devenu L. 532-4 du code général de la fonction publique), des procès-verbaux d'audition des personnes entendues par les auteurs du rapport de l'IGJS, le privant ainsi d'une des garanties de la procédure disciplinaire².

Une nouvelle procédure a été engagée qui a débouché sur l'intervention d'un décret du 5 août 2021 prononçant de nouveau la mise à la retraite d'office de l'intéressé.

M. V... vous demande à nouveau d'annuler ce décret.

1. Le moyen le plus délicat de sa requête est tiré de ce que la procédure disciplinaire est irrégulière dans la mesure où l'un des deux auteurs du rapport de l'IGJS, Mme Bourdais, était de 2015 à 2016, donc au moment où M. V... a informé ses ministres de tutelle de son projet de formation à Rio, directrice de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des sports. En participant à la mission d'inspection, cette dernière aurait méconnu les articles 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 relatif à la prévention des conflits³ et 8 de la charte de déontologie de l'IGJS, lequel interdit expressément à un membre du corps de l'inspection générale de la jeunesse de « *participer à une mission d'inspection, de contrôle, d'enquête ou d'audit portant sur un organisme ou un service au sein duquel il a exercé des responsabilités (direction, tutelle...) ou avec lequel il a noué une relation (octroi de subventions ou de marchés publics, activité d'enseignement rémunérée, prestation de conseil ou d'expertise...) au cours des trois années précédentes, directement ou par personne interposée* ». Dans la mesure où la sanction litigieuse a été prise au vu des constats effectués dans ce rapport, une telle circonstance aurait nécessairement affecté l'appréciation portée par l'autorité disciplinaire sur la gravité des faits reprochés et le choix de la sanction, entachant dès lors de partialité, donc d'irrégularité, la procédure disciplinaire.

Ce moyen pose la délicate question de savoir si la méconnaissance du principe d'impartialité au stade de la rédaction d'un rapport sur les constats duquel une procédure disciplinaire a été engagée est de nature à entacher d'irrégularité la sanction prononcée.

¹ CE, 5 février 2020, *M. D...*, n° 433130, A

² CE, 28 janvier 2021, *M. V...*, n° 435946, B

³ Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 121-5 et L. 122-1 du code général de la fonction publique.

En défense, et au soutien d'une réponse négative, le ministre se prévaut de votre décision *Mme G-M...* du 29 septembre 2021, par laquelle vous avez jugé qu'il ne peut être utilement soutenu que la méconnaissance du principe d'impartialité par les auteurs d'un rapport d'une mission d'inspection diligentée par l'administration entache d'irrégularité la décision d'une juridiction disciplinaire, ce rapport constituant une pièce du dossier produite par l'administration et soumise au débat contradictoire au vu duquel la juridiction s'est prononcée et dont il appartenait à cette dernière, au vu de ce débat, d'apprécier la valeur probante⁴.

Certes, cette solution est fondée, comme l'indiquent les conclusions de Cécile Barrois de Sarigny, sur « *l'étanchéité de la phase juridictionnelle avec celle qui lui précède* », ce qu'illustre dans votre jurisprudence l'inopérance en principe des moyens dirigés contre la phase administrative à l'encontre de la phase juridictionnelle⁵. De sorte que la solution ne pourrait être purement et simplement transposée au cas d'espèce, où la sanction n'a pas été prononcée par un organe juridictionnel mais par l'administration elle-même.

Pourtant, vous avez déjà franchi le pas, et même un peu au-delà, par une décision non fichée du 13 juillet dernier qui, par un paragraphe qui ressemble à s'y méprendre à un considérant de principe, juge, en réponse à un moyen tiré de ce qu'une enquête de l'inspection générale des affaires étrangères avait été déclenchée à la suite de pressions d'agents faisant preuve d'animosité à l'égard de la personne finalement sanctionnée, que, nous vous citons, « *les conditions dans lesquelles une enquête administrative est diligentée au sujet de faits susceptibles de donner ultérieurement lieu à l'engagement d'une procédure disciplinaire sont, par elles-mêmes, sans incidence sur la régularité de cette procédure* »⁶.

Or, nous sommes favorables à ce que vous confirmiez une telle solution, en tant uniquement qu'elle concerne le principe d'impartialité, en lui donnant cette fois les honneurs du Lebon, ce qui, vous en conviendrez, mérite bien quelques développements de notre part.

1.1. Il est certain que l'exigence d'impartialité, en tant que principe général du droit, s'impose à tout « organisme administratif »⁷ ou, dans sa formulation la plus récente, à « toute autorité administrative »⁸.

En tant qu'il régit le fonctionnement général de l'administration, ce principe a pour objet de garantir que cette dernière ne se détourne pas de sa mission d'intérêt général. C'est à ce titre que vous sanctionnez notamment les conflits d'intérêts, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, aujourd'hui codifiés à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Ces situations constituent en effet le plus souvent des cas de partialité personnelle et objective, tenant aux intérêts personnels, matériels ou moraux de la personne concernée, indépendamment même de sa conduite personnelle⁹.

⁴ CE, 29 septembre 2021, *Mme G-M...*, n° 432628, B

⁵ v. en ce sens, CE, 26 avril 1967, *Sieur GA-GA...*, p. 179 ; CE, 29 juillet 1994, *Masliah*, n° 122492, B

⁶ CE, 13 juillet 2022, *M. H...*, n° 461914, C

⁷ CE, 7 juillet 1965, *Fédération nationale des transporteurs routiers*, n° 61958, A

⁸ CE 30 décembre 2010, *Société Métropole Télévision M6*, n° 338273, A

⁹ v. par exemple CE, 12 févr. 2007, *Société Les laboratoires Jolly-Jatel*, n° 290164, B, qui conclue à

Nul doute que le principe d'impartialité, ainsi appréhendé, est applicable à un corps d'inspection, *a fortiori* serait-on tenté d'ajouter, car les membres de ce type d'organisme, comme le prévoit d'ailleurs la charte de déontologie de l'IGJS, doivent « *disposer d'une entière indépendance de jugement, tant vis-à-vis du commanditaire que des services, administrations, établissements et structures auprès desquels ils interviennent* » et « *[appuyer] leurs analyses et leurs conclusions (...) uniquement sur leurs investigations et leur expertise (...)* » (art. 3). C'est ce qui ressort notamment de votre décision d'Assemblée du 11 juillet 2012, *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration au ministère de l'intérieur*, par laquelle vous avez jugé que la nomination comme chef de service de l'inspection générale de l'administration d'un fonctionnaire qui n'est pas membre du corps ne portait pas atteinte au principe général d'impartialité¹⁰.

1.2. Appliqué aux procédures de répression administrative, le principe d'impartialité, qui dans ce contexte bénéficie d'une assise constitutionnelle lorsqu'est en cause une « *autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre* »¹¹, a une portée plus spécifique, proche de celle qu'il revêt dans la matière juridictionnelle. Il vise cette fois non pas tant à éviter que l'action administrative soit distraite de sa finalité d'intérêt général mais à « *garantir à celui qui fait l'objet de poursuite que son affaire n'est pas « jouée d'avance » et que la procédure est l'occasion d'un véritable débat permettant que l'ensemble des arguments soient réellement examinés* »¹². C'est ce qui explique que « *l'exercice des attributions autres que répressives n'est pas soumis, en lui-même, au respect du principe constitutionnel d'impartialité* »¹³. Ainsi, le Conseil constitutionnel a pu juger que ce principe est inopérant à l'égard de la mise en demeure prononcée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dès lors qu'elle se borne à compléter la définition des obligations qu'il incombe à l'éditeur ou au distributeur de respecter sous peine d'être sanctionné¹⁴.

1.2.1. De cette finalité de l'exigence d'impartialité en matière répressive, nous déduisons que sa méconnaissance à un stade antérieur à la procédure disciplinaire ne peut être utilement invoquée pour contester la régularité de cette procédure, et donc celle de la sanction finalement prononcée. Car en effet, si cette exigence procédurale vise à garantir à la personne poursuivie que son cas sera examiné sans préjugé ou préjugement, elle ne saurait s'appliquer qu'à partir du déclenchement des poursuites, c'est-à-dire une fois la procédure disciplinaire ouverte. Une méconnaissance du principe d'impartialité en amont de cette procédure ne saurait à elle seule miner l'impartialité de celle-ci dès lors qu'elle ne fait pas obstacle à ce que l'appréciation portée par l'autorité qui prononce la sanction soit libre et exempte de tout préjugé ou préjugement.

C'est dans un même esprit que vous vous êtes attachés, si ce n'est à tracer une frontière étanche entre les phases préalables à l'ouverture de la procédure disciplinaire et les phases qui lui sont postérieures, du moins à distinguer le déroulement des opérations de

l'irrégularité d'un avis de la commission de la transparence en raison de ce que les liens financiers d'intérêt du rapporteur avec une entreprise étaient « *de nature à affecter objectivement son impartialité* ».

¹⁰ CE, Ass., 11 juillet 2012, n° 348064, A

¹¹ v. Cons. Const., 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC

¹² Commentaires aux Cahiers sur Cons. const., 12 octobre 2012, n° 2012-280 QPC

¹³ M. Guyomar, *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014, p. 96

¹⁴ Cons. const., 13 décembre 2013, n° 2013-359 QPC

contrôle des procédures de sanction afin d'éviter que d'éventuelles irrégularités entachant les premières ne contaminent les secondes.

Vous avez ainsi jugé s'agissant de la Commission de contrôle des assurances que le moyen tiré de la méconnaissance du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination au stade du contrôle opéré par les agents du corps des contrôleurs des assurances est inopérant à l'encontre de la sanction ultérieurement prononcée¹⁵. Vous jugez également, sur le terrain de l'article 6 de la convention EDH, que le principe du respect des droits de la défense ne s'applique pas avant l'engagement des poursuites ou la notification des griefs, sous réserve que les conditions de déroulement des phases préalables n'aient pas porté une atteinte irrémédiable à ces droits¹⁶.

C'est une solution analogue que nous vous proposons de retenir pour l'application du principe d'impartialité. Car de même qu'il faut attendre de faire l'objet d'une accusation pour obtenir le droit de s'en défendre, on ne saurait à nos yeux déduire du manque d'impartialité d'une autorité administrative intervenant en amont de l'ouverture d'une procédure disciplinaire que l'auteur de la sanction a nécessairement fait preuve de partialité et que l'affaire était donc jouée d'avance.

1.2.2. Précisons que la solution que nous vous proposons ne signifie pas pour autant l'impossibilité pour la personne sanctionnée de se prévaloir à l'encontre de la sanction d'un défaut d'impartialité à un stade amont de la procédure disciplinaire. Simplement une telle invocation devra venir au soutien d'un moyen d'illégalité interne contestant la sanction au fond, moyen qui, nous le verrons, est d'ailleurs également soulevé en l'espèce. Ainsi, le manque d'impartialité de l'auteur d'un rapport intervenu en amont de la procédure disciplinaire pourra être invoqué au soutien d'un moyen visant à remettre en cause la valeur probante du rapport et donc la matérialité des faits sur lesquels est fondée la sanction prononcée à son égard ; en revanche, nous sommes d'avis que ce manquement ne peut fonder un moyen d'illégalité externe de nature à faire tomber la sanction pour irrégularité.

Relevons que cette solution est en phase avec les règles que vous appliquez à l'administration dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique s'agissant de l'établissement des faits. Dans cette matière, qui relève de l'excès de pouvoir, domine vous le savez le principe de la liberté de la preuve, le type de productions que le juge tiendra pour vraies n'étant pas déterminé par avance. Peu importent notamment les procédés utilisés pour collecter les éléments fournis au juge, votre jurisprudence refusant notamment de disqualifier les données récoltées de façon déloyale (v. votre décision de Section *Ganem* du 16 juillet 2014, n° 355201, A).

Vous pourriez sous cet angle être tentés de résoudre la difficulté en retenant une solution globale allant au-delà du seul principe d'impartialité, en jugeant, comme vous l'avez fait dans votre décision non fichée du 13 juillet dernier évoquée tout à l'heure, que l'ensemble des « conditions dans lesquelles une enquête administrative est diligentée au sujet de faits

¹⁵ CE, 30 mars 2007, n° 277991, *Société Predica*, B

¹⁶ CE, 15 mai 2013, *Société Alternative leaders France*, n° 356054, B, s'agissant des enquêtes réalisées par les agents de l'AMF

susceptibles de donner ultérieurement lieu à l'engagement d'une procédure disciplinaire sont, par elles-mêmes, sans incidence sur la régularité de cette procédure »¹⁷.

Nous ne sommes néanmoins pas favorables à ce que vous reteniez une telle solution, que nous craignons trop englobante. En effet, les conditions de la recherche des éléments susceptibles de conduire au prononcé d'une sanction sont soumises à d'autres exigences procédurales que celle d'impartialité et dont la méconnaissance doit parfois, sauf à laisser libre cours à tous les abus, pouvoir entraîner l'annulation de la sanction. Hors contentieux disciplinaire, vous avez par exemple jugé que la circonstance que les responsables des locaux ayant fait l'objet de contrôles sur place qui ont permis aux membres de la CNIL de constater des manquements n'avaient pas été informés de leur droit de s'opposer à ces visites était de nature à entacher d'irrégularité la sanction prononcée¹⁸.

De sorte que nous vous proposons de vous en tenir à la seule question du principe d'impartialité, et de juger que sa méconnaissance à un stade préalable à l'ouverture de la procédure disciplinaire, notamment à celui de l'enquête administrative diligentée au sujet de faits susceptibles de donner ultérieurement lieu à l'engagement de cette procédure, n'a pas par elle-même pour effet d'entacher d'irrégularité la sanction prononcée.

1.2.3. Reste la question de savoir s'il convient, comme vous le faites pour les droits de la défense, de réserver l'hypothèse dans laquelle une méconnaissance du principe d'impartialité commis à un stade amont de la procédure disciplinaire a pour effet de porter une atteinte irrémédiable à l'impartialité de la procédure disciplinaire.

Rappelons que cette réserve est directement inspirée de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui, depuis sa décision *Imbroscia c/ Suisse* du 24 novembre 1993¹⁹, en fait l'une des rares hypothèses où un manquement aux exigences issues de l'article 6 de la convention ne peut être racheté par le contrôle ultérieur d'un organe de pleine juridiction présentant toutes les garanties issues de ces stipulations, autrement dit un critère d'applicabilité de celles-ci aux organes non juridictionnels.

Dans la jurisprudence de la Cour, cette réserve n'a pour l'essentiel trouvé à s'appliquer qu'à des procédures pénales classiques, concernant le plus souvent les garanties devant être respectées au stade de l'enquête. Ce champ d'application limité n'étonne guère, qui s'explique notamment par la rigidité des règles d'administration de la preuve en matière pénale. En effet, comme l'explique parfaitement la Cour, *« la phase de l'enquête peut revêtir une importance particulière pour la préparation du procès pénal : les preuves obtenues durant cette phase déterminent souvent le cadre dans lequel l'infraction imputée sera examinée au procès, et la législation nationale peut attacher à l'attitude d'un accusé au cours de la phase initiale des interrogatoires de police des conséquences décisives pour les perspectives de la défense lors de la suite de la procédure. L'accusé peut donc se trouver dans une situation particulièrement vulnérable à ce stade de la procédure, effet qui se trouve amplifié par le fait que la législation en matière de procédure pénale tend à devenir de plus en plus complexe, notamment en ce qui concerne les règles régissant la collecte et l'utilisation des preuves »²⁰.*

¹⁷ CE, 13 juillet 2022, *M. H...*, n° 461914, C

¹⁸ CE, 6 novembre 2009, *Société Pro Decor*, n° 304301, C

¹⁹ CEDH, 24 novembre 1993, *Imbroscia c. Suisse*, n° 13972/88

L'extension de cette logique en dehors des procédures pénales *stricto sensu* est beaucoup plus rare, voire exceptionnelle, et n'a à ce jour trouvé à s'appliquer qu'au contentieux des sanctions fiscales²¹, dans lequel les modalités d'administration de la preuve sont également fortement encadrées.

Or, nous le rappelions tout à l'heure, domine dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique le principe de la liberté de la preuve. De sorte que nous peinons à identifier des hypothèses dans lesquelles un manquement à l'impartialité à un stade amont de la procédure disciplinaire aurait nécessairement pour effet de miner l'impartialité de celle-ci, donc de lui porter une atteinte irrémédiable.

Nous comprendrions parfaitement qu'afin de ne pas insulter l'avenir, vous trouviez sage de réserver néanmoins cette hypothèse.

Mais nous craignons qu'en formulant une règle renvoyant en pratique à un ensemble vide, vous réorientiez artificiellement le débat sur le caractère irrémédiable de l'atteinte portée à la procédure disciplinaire par une méconnaissance en amont de celle-ci de l'exigence d'impartialité.

Pour ces raisons, vous vous proposons donc de ne pas réserver l'hypothèse de l'atteinte irrémédiable.

En tout état de cause, nous pensons que le vice invoqué par M. V... n'a de toutes façons pas porté en l'espèce une atteinte irrémédiable à l'impartialité de la procédure disciplinaire dans la mesure où, d'une part, l'intéressé a eu la possibilité tout au long de cette procédure de discuter le contenu du rapport de l'IGJS, d'autre part, le président de la République n'était nullement lié par les appréciations portées par les auteurs de ce rapport.

1.2.4. Si vous nous suivez, vous jugerez donc que la seule méconnaissance de l'obligation d'impartialité à un stade antérieur à la procédure disciplinaire n'entache pas d'irrégularité la sanction prononcée.

En l'espèce, vous constaterez que le rapport de l'IGJS de février 2019 ne constituait pas l'un des maillons de la procédure disciplinaire, laquelle n'a été ouverte que par la saisine de la commission administrative paritaire en mai 2019 s'agissant de la première sanction que vous avez annulée et en mai 2021 s'agissant de la sanction attaquée devant vous aujourd'hui.

Vous en déduirez, pour écarter le moyen de M. V..., que ce dernier ne peut utilement invoquer, à la supposer établie, la partialité de l'un des auteurs de ce rapport pour contester la régularité de la sanction litigieuse.

²⁰ CEDH, gr. ch., 13 sept. 2016, *Ibrahim et autres c/ Royaume-Uni*, n° 50541/06, pt. 57

²¹ CEDH 24 février 1994, *B... c/ France*, n° 12547/86, qui applique, au titre du volet pénal, l'article 6-1 à l'administration fiscale lorsqu'elle inflige des majorations d'impôt aux redevables coupables de manœuvres frauduleuses ; CEDH, 3 mai 2001, *J. B. c/ Suisse*, n° 31827/96, qui admet la contrariété d'une pénalité fiscale aux droits de garder le silence et de ne pas contribuer à sa propre incrimination, garantis par l'article 6, en raison de graves pressions exercées par ces dernières contre le contribuable au cours de la procédure administrative.

1.2.5. Si vous ne nous suivez pas, trois voies sont susceptibles d'être empruntées pour écarter le moyen, étant précisé qu'il nous semble exclu que vous « danthonisiez » une méconnaissance du principe d'impartialité que vous estimeriez opérante à l'encontre d'une procédure disciplinaire, un telle méconnaissance privant à nos yeux nécessairement l'intéressé d'une garantie.

La première consisterait à juger que le manquement allégué au principe d'impartialité, à le supposer établi, n'a pu en l'espèce avoir d'incidence sur la régularité de la sanction dans la mesure où il a été uniquement de nature à biaiser les constats dressés par le rapport de l'IGJS relatifs à la responsabilité du cabinet du ministre dans la commission des faits reprochés à M. V... alors que la sanction a été prononcée au vu du montage effectué par l'intéressé lui ayant permis de faire prendre en charge par l'INSEP les frais de séjour à Rio de personnes étrangères à cet établissement.

Mais cette affirmation est discutable, car le décret litigieux relève, certes par une brève incise, que le montage a été décidé « à l'insu de l'autorité de tutelle et de manière contraire aux instructions que l'intéressé avait reçues de [son autorité de tutelle] ». De sorte qu'il est difficile d'exclure que la question de la responsabilité de la tutelle ait joué un rôle, sinon dans le prononcé de la sanction, du moins dans le choix de celle-ci.

Une seconde option serait de considérer que la méconnaissance du principe d'impartialité n'est pas établie dès lors que Mme Bourdais n'a pas explicitement pris position sur le montage ayant conduit M. V... à faire bénéficier neuf de ses proches d'avantages indus aux frais de l'INSEP.

Mais c'est précisément ce que l'intéressé lui reproche, en faisant valoir, de manière au demeurant peu convaincante, que l'absence de réponse de Mme Bourdais pendant deux mois l'aurait incité à poursuivre son projet, ce qui attesterait que le cabinet du secrétaire d'Etat a une part de responsabilité dans cette affaire. Or nous l'avons dit, cet aspect n'est sans doute pas totalement étranger au choix de la sanction prononcée.

La dernière option consisterait à estimer que les faits ayant justifié la sanction, y compris ceux relatifs au rôle de la tutelle, ont pu être constatés indépendamment des appréciations portées par le rapport de l'IGJS, notamment au vu du rapport de la cour des comptes de février 2019, que le décret attaqué prend d'ailleurs soin de viser. Le rapport de l'IGJS ne constituant pas la source unique sur laquelle s'est fondée la sanction litigieuse, ses conditions d'élaboration ne sauraient avoir d'incidence sur la régularité de la procédure disciplinaire.

Mais là encore, la solution est fragile car il est difficile de nier, ce que vous avez d'ailleurs relevé dans votre décision précédente, que « *la décision d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de M. V... (...) a été prise au vu [du] rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports* ».

En outre, et peut-être surtout, la justification ultime d'une telle solution nous semble tirée de ce que l'autorité sanctionnatrice conservait sa liberté d'appréciation sur les faits reprochés au requérant. Or, nous l'avons vu, c'est notamment cette considération qui nous convainc de rendre inopérante à l'encontre de la régularité de la sanction l'invocation d'une méconnaissance du principe d'impartialité au stade de l'enquête administrative. De sorte que

la solution que nous vous proposons nous paraît refléter plus fidèlement que cette dernière option les considérations qui la fondent.

2. Les autres moyens de la requête, bien que nombreux, vous retiendront moins longtemps.

2.1. En lien avec le moyen précédent, il est soutenu qu'au-delà du principe d'impartialité, les omissions délibérées du rapport de l'IGJS tenant à la situation de conflits d'intérêts dans laquelle se serait trouvée Mme Bourdais ont privé M. V... de faire valoir des éléments auxquels il ne pouvait accéder et qui étaient propres à relativiser sa responsabilité, portant ainsi une atteinte au respect des droits de la défense et à l'égalité des armes.

Nous doutons fortement que le principe d'égalité des armes, en vertu duquel les parties à un procès doivent disposer des mêmes moyens pour tenter d'emporter la conviction du juge, soit opérant à l'encontre d'une procédure disciplinaire de nature administrative.

Et sur le terrain du respect des droits de la défense, l'argumentation du requérant doit, pour être opérante, établir que la circonstance invoquée a porté une atteinte irrémédiable à cette garantie procédurale. Or, rien ne permet d'établir que les omissions du rapport de l'IGJS, à les supposer établies, n'auraient pas pu être comblées au stade de la procédure disciplinaire, au cours de laquelle l'intéressé a été en mesure d'apporter tous les éléments qu'il jugeait utiles à sa défense. D'autant que M. V... a été mis en mesure de présenter des observations sur le rapport de l'IGJS, lesquelles y ont d'ailleurs été intégrées. Quant à l'affirmation selon laquelle il ne pouvait avoir accès à certaines informations propres à relativiser sa responsabilité, elle n'est pas assortie de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bienfondé.

2.2. Toujours au titre de la légalité externe, il est ensuite soutenu que la procédure disciplinaire a été engagée par une autorité incompétente dès lors que le rapport disciplinaire de saisine de la commission administrative paritaire (CAP) a été signé par la cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), par délégation des ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, et non par le président de la République.

Il est vrai que l'article 2 du décret (n° 84-961) du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat prévoit que l'organisme siégeant en Conseil de discipline, lorsque sa consultation est nécessaire, « *est saisi par un rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire (...)* ». Et l'article 19 de la loi 13 juillet 1983, aujourd'hui codifié à l'article L. 532-1 du code général de la fonction publique, dispose que « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination* », c'est-à-dire, s'agissant des membres de l'IGESR, et comme le prévoit l'article 3 du décret (n° 2019-1001) du 27 septembre 2019, au président de la République.

Mais l'article 5 de ce décret précise que les ministres « *prononcent à l'encontre des inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche les sanctions disciplinaires du premier et du deuxième groupe* », et il ajoute, par une phrase distincte, qu'ils « *sont également compétents pour signer le rapport* » disciplinaire de saisine du conseil de discipline.

Or nous pensons, comme le fait valoir le ministre en défense, que cette compétence attribuée au ministre pour signer le rapport disciplinaire vaut pour toutes les sanctions, et non uniquement celles des premier et deuxième groupes.

D'une part, en droit, une telle interprétation nous semble conforme à la lettre de l'article 5, qui a pris soin de distinguer, par deux phrases, la question de l'autorité compétente pour prononcer la sanction et celle de l'autorité compétente pour saisir le conseil de discipline. D'autant que lire la seconde phrase comme attribuant compétence aux ministres pour saisir le conseil de discipline uniquement pour les sanctions qu'ils sont compétents pour prononcer reviendrait à la priver de toute portée utile car, nous l'avons dit, le principe en la matière est que le conseil de discipline est saisi par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

D'autre part, en opportunité, l'exigence d'une saisine du conseil de discipline par le président de la République est en pratique susceptible de s'avérer particulièrement lourde à satisfaire, alors même que nous peinons à cerner l'intérêt pour les intéressés d'une telle exigence.

Si vous ne nous suivez pas dans cette lecture de l'article 5 du décret de 2019 et estimez que la possibilité d'une saisine par les ministres n'existe que pour les sanctions des premier et deuxième groupes, vous pourrez sans grande difficulté « danthoniser » en l'espèce le vice invoqué par l'intéressé.

Car si la règle méconnue, en ce qu'elle protège les intéressés d'une saisine inconsidérée du conseil de discipline, peut sans doute être regardée comme une garantie, M. V... n'en a en l'espèce pas été privé dans la mesure où, on l'a dit, le rapport de saisine du conseil de discipline a été signé par la cheffe de service de l'inspection, au nom des ministres.

Et rien ne permet de penser, ce n'est d'ailleurs pas soutenu devant vous, que cette irrégularité a eu une quelconque influence sur le sens de la sanction litigieuse.

2.2. Par ses deux moyens suivants, le requérant soutient que les exigences issues du principe d'impartialité ont été méconnues dans la mesure où, d'une part, le rapport disciplinaire présente les faits comme établis et prend parti tant sur leur qualification juridique que sur la sanction devant être retenue, d'autre part, que la cheffe de l'inspection, qui présidait le conseil de discipline, a proposé au préalable à M. V..., par un courriel du 29 juin 2021, d'effectuer une réfaction sur le montant de l'indemnité globale due à l'intéressé dans la mesure où l'annulation de la première sanction avait été prononcée pour un motif de légalité externe, laissant ainsi entendre que la même sanction de mise à la retraite d'office aurait été prise.

Mais vous jugez que « la circonstance que l'autorité hiérarchique qui a estimé, dans le rapport par lequel il a saisi le conseil de discipline, que les faits reprochés à un fonctionnaire justifient l'engagement d'une procédure disciplinaire, a présidé le conseil de discipline (...) ne caractérise pas un manquement à l'obligation d'impartialité, faute pour cette autorité d'avoir manifesté une animosité personnelle à l'égard du fonctionnaire ou fait preuve de partialité »²².

²² CE, 7 février 2003, *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme Z...*, n° 232217, B

Or, en l'espèce, si le rapport prend certes parti sur les éléments que l'instruction a permis de dégager et sur leur caractère fautif, cela ne caractérise pas un défaut d'impartialité, dès lors qu'il ne manifeste aucune animosité particulière à l'égard de M. V...²³.

Et ne témoigne pas davantage d'une telle animosité la seule circonstance que la cheffe de l'inspection a proposé à l'intéressé une indemnisation tenant compte de ce que la première sanction avait effectivement été annulée pour un vice de légalité externe.

2.3. Toujours au titre de la légalité externe, le requérant soutient, comme dans son précédent recours, qu'il n'a pas reçu communication de l'ensemble des procès-verbaux des personnes auditionnées par la mission d'inspection ainsi que de certaines pièces visées dans le rapport.

S'agissant des procès-verbaux en cause, le ministre vous indique en défense qu'ils n'existent pas, ce que le requérant ne conteste pas. Or, vous conviendrez qu'il est difficile d'exiger de l'administration la communication d'un document inexistant.

En réplique, M. V... déplore une telle absence, et indique que les échanges en cause, notamment celui de l'ancien directeur des sports, auraient mérité de faire l'objet d'un procès-verbal.

Sans doute.

Mais cela ne change rien à l'affaire, car cette difficulté n'a plus trait au droit à la communication du dossier mais à la rigueur du travail effectué par l'inspection, question qui est sans incidence sur la régularité de la sanction litigieuse.

Parmi les autres pièces mentionnées par le rapport et dont M. V... se plaint de ne pas avoir eu accès figure d'abord un courriel en date du 2 novembre 2015 du directeur des sports. Mais ce mail ne faisait que reprendre la note du directeur des sports indiquant au cabinet qu'il n'était pas favorable au projet de formation envisagé par M. V..., note dont le requérant a bien reçu communication.

M. V... se plaint également de ne pas avoir reçu communication d'un tableau *Excel* établissant la date à laquelle les packs auraient été réservés. Mais, outre que rien n'indique que l'intéressé ait effectivement demandé à se voir communiquer cette pièce — ce qui, vous l'avez rappelé il y a quelques jours à nos conclusions, conditionne la possibilité pour le fonctionnaire de se prévaloir du droit à la communication de son dossier individuel²⁴ — le contenu du tableau *Excel* était précisément décrite dans le rapport de l'IGJS.

Quant au procès-verbal du conseil d'administration de l'INSEP du 9 décembre 2015, nous peinons à reprocher à l'administration de ne pas avoir pris la peine de communiquer un document dont en toute logique l'intéressé, en tant que président de l'établissement, devait disposer et portant sur une réunion à laquelle il était présent.

2.4. Au titre de la légalité interne, le requérant soutient, comme nous l'avons évoqué tout à l'heure, que le décret serait entaché d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce

²³ v. en ce sens, CE, 31 mars 2017, *Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. R...*, n° 388099, B

²⁴ CE, 21 octobre 2022, *M. C...*, n° 456254, B

qu'il se réfère au rapport de l'IGJS, dont l'un des deux auteurs était en situation de conflits d'intérêts.

Mais le requérant, qui se borne à renvoyer aux développements articulés au soutien de son moyen d'illégalité externe, ne dit rien de l'incidence de cette situation, à la supposer établie, sur la matérialité des faits au vu desquels la sanction a été prononcée.

Quant au terrain d'erreur de droit, il est radicalement inopérant dès lors que le décret attaqué n'a pas été pris pour l'application du rapport de l'IGJS, qui n'en constitue pas davantage la base légale.

2.5. Les deux moyens suivants reprochent au décret d'avoir indiqué que M. V... avait agi à l'insu de l'autorité de tutelle et de manière contraire aux instructions reçues de cette autorité alors que les décisions et délibérations de l'INSEP ne sont pas soumises à l'approbation du ministre des sports.

Mais sans qu'il soit besoin de déterminer l'étendue du pouvoir de tutelle exercé par le ministre sur l'INSEP, il est constant que l'intéressé a bien demandé le 12 octobre 2015 l'approbation de son projet par le secrétaire d'Etat aux sports, qu'il a, sans attendre sa réponse, pris des engagements 10 jours plus tard auprès du CNOSF pour réserver des logements à Rio et qu'après réception du courrier du 16 janvier 2016 par lequel le ministre lui a fait part de son avis défavorable, l'intéressé s'est borné à réduire le nombre de bénéficiaires internes à l'INSEP, sans même informer le ministre de ce changement.

Dans ces conditions, nous peinons à reprocher au décret attaqué de relever que le montage réalisé par M. V... l'a été « *à l'insu de l'autorité de tutelle et de manière contraire aux instructions que l'intéressé avait reçues de ladite autorité* ».

2.6. Il est encore soutenu que le décret procède d'une inexacte qualification des faits en retenant que M. V... a « *gravement manqué aux obligations de probité et d'intégrité* » et porté « *atteinte à la dignité des fonctions de directeur général de l'établissement public qu'il dirigeait et à la réputation de cet établissement public* », alors même que le tribunal correctionnel de Paris l'a relaxé du chef de soustraction, détournement ou destruction de biens d'un dépôt public.

Mais vous le savez, l'autorité de chose jugée au pénal ne couvre que la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement, et ne s'étend pas « *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* »²⁵.

Or, en l'espèce, si le juge pénal a relaxé M. V... en raison de la subsistance d'un doute sur la caractérisation de l'élément intentionnel du délit, il n'a en revanche pas remis en cause la matérialité des faits sur lesquels se fonde la sanction litigieuse.

2.7. Il est en outre soutenu que le décret ne pouvait légalement indiquer que les agissements de M. V... ont porté « *atteinte à la dignité des fonctions d'inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche* » dès lors que l'intéressé n'était pas membre de ce corps.

²⁵ CE, Section, 16 février 2018, *Mme Thomas*, n° 395371, A

Mais il s'agit là d'une simple erreur de plume car à l'époque des faits M. V... appartenait au corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, laquelle a été fusionnée par le décret du 27 septembre 2019 avec d'autres inspection pour devenir l'IGESR.

2.8. Est enfin contestée la proportionnalité de la sanction au regard, d'une part, de la circonstance qu'il a été relaxé au pénal, d'autre part, du caractère ponctuel et isolé des faits qui lui sont reprochés.

Mais l'argumentation, au demeurant peu étayée, ne nous convainc pas.

La gravité des faits commis par l'intéressé justifiait pleinement à nos yeux, eu égard en outre à l'exigence d'exemplarité qui s'attachait à son positionnement hiérarchique, une sanction du 4^e groupe.

PCMNC au rejet de la requête.