COUR DES COMPTES

------

TROISIEME CHAMBRE

------

QUATRIEME SECTION

**------**

***Arrêt n° 65436***

CENTRE NATIONAL DU CINÉMA

ET DE L’IMAGE ANIMÉE (CNC)

Exercices 2006 à 2010

Rapport n° 2012-643-0

Audience publique et délibéré

du 22 novembre 2012

Lecture publique du 21 décembre 2012

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les comptes des exercices 2006 à 2010 rendus par Mme X en qualité d’agent comptable du CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L’IMAGE ANIMÉE (CNC) depuis le 1er janvier 2003 ;

Vu les pièces justificatives produites à l'appui de ces comptes ou recueillies en cours de l'instruction ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 modifiée par l'article 125 de la loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 ;

Vu la loi n° 46-2360 du 25 octobre 1946 modifiée portant création du Centre national de la cinématographie (CNC) ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ;

Vu le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2007-1325 du 7 septembre 2007 fixant les règles applicables aux agents du CNC ;

Vu le décret n° 2007-1355 du 13 septembre 2007 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public du CNC ;

Vu l’arrêté du 13 septembre 2007 fixant les modalités d’attribution et les montants des primes et indemnités prévues en faveur des agents contractuels du CNC ;

Vu le rapport n° 2012-100-0 en date du 30 janvier 2012 à fin d’examen juridictionnel des comptes ;

Vu l’accusé de réception, en date du 17 février 2012, par Mme X, agent comptable du CNC, de la notification du réquisitoire du Procureur général de la République n° 2012-8 RQ-DB en date du 13 février 2012 ;

Vu les courriers de l’agent comptable en dates du 6 juin 2012 et du 20 novembre 2012 et les pièces jointes ;

Sur le rapport à fin d’arrêt n° 2012-643-0 en date du 2 octobre 2012 de M. Louis Gautier, conseiller maître ;

Vu les conclusions du Procureur général de la République n° 793 en date du 19 novembre 2012 ;

Après avoir entendu en audience publique, M. Louis Gautier, conseiller maître, en son rapport oral, M. Gilles Miller, avocat général, en ses observations orales ; les parties présentes, Mme Y, représentant le président du CNC, et Mme X, celle-ci ayant eu la parole en dernier ;

Attendu que par son réquisitoire précité, le Procureur général a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de deux présomptions de charges à l’encontre de Mme X pour :

* d’une part, avoir payé au personnel[[1]](#footnote-1) ou aux membres des commissions[[2]](#footnote-2) du CNC, au cours des exercices 2006 et 2007, respectivement 1 658 175,35 euros et 1 568 134,32 euros, soit un total de 3 226 309,67 euros, en primes et indemnités constitutives de rémunérations accessoires, sur simples décisions des directeurs successifs de l’établissement public, sans base réglementaire pour les fonctionnaires du CNC et sans base contractuelle pour les agents contractuels du CNC, et donc en violation des articles 12-B et 13 du Règlement général sur la comptabilité publique (présomption de charge n° 1) ;
* et, d’autre part, avoir payé au cours des exercices 2008, 2009 et 2010 respectivement 76 623,85 euros, 95 220,82 euros, 103 364,16 euros, soit un total de 275 208,83 euros de primes et indemnités en partie non conformes au nouveau régime indemnitaire institué au CNC par le décret du 13 septembre 2007 (présomption de charge n° 2) ;

Attendu que, sur la base du rapport précité, le ministère public a soumis ses conclusions concernant les deux présomptions de charges précitées ; que toutes les pièces ont été communiquées conformément aux procédures prévues par le code des juridictions financières ; que la Cour est ainsi en mesure de statuer sur les suites à donner au réquisitoire susmentionné ;

*Première présomption de charge*

Attendu que le ministère public avait estimé qu’en assurant, au titre des exercices 2006 et 2007, le paiement d’un ensemble de rémunérations accessoires, aux nombreuses dénominations, sur simples décisions des directeurs successifs de l’établissement public, dont aucune ne reposait sur un texte réglementaire ou sur un fondement contractuel dont elle aurait pu se prévaloir, Mme X, agent comptable, avait engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Considérant que le caractère irrégulier de ces différents versements avait déjà été relevé par la Cour à l’occasion du contrôle des comptes 1988 à 2000 et l’avait conduite à mettre en garde l’ordonnateur et à informer de ces faits le Premier ministre et le ministre de la culture par un référé du Premier président en date du 11 mars 2004 et à enjoindre pour l’avenir au comptable, par son arrêt en date des 27 février et 17 novembre 2003, notifié le 23 mars 2004, de ne plus payer les primes et indemnités en l’absence de bases réglementaires ou contractuelles ;

Considérant que l’agent comptable avait certes arrêté de payer ces indemnités et primes à compter du 1er avril 2004, mais qu’il en avait ensuite repris le versement, d’abord sur réquisition du directeur général du CNC pour avril et mai 2004, et ensuite sur instruction donnée par des lettres successives du secrétaire d’Etat au budget puis du ministre délégué au budget ; qu’un nouveau régime indemnitaire a, certes, été mis au point par les services des ministres chargés de la culture et du budget en mai 2006 et était censé être mis en œuvre à compter du 1er juillet 2006, sur la base d’une lettre du ministre chargé du budget en date du 18 juillet 2006 ; que, toutefois, puisque ce nouveau régime était dépourvu de base réglementaire, le directeur général de la comptabilité publique, par lettre du 20 juillet 2006, a donné l’ordre à l’agent comptable de poursuivre les paiements des primes et indemnités sur les bases irrégulières antérieures, en lui précisant que la lettre du ministre du budget du 18 juillet 2006 valait *« instruction de procéder au versement des primes et indemnités concernées jusqu’à l’adoption de la disposition législative autorisant le CNC à recruter sur contrats à durée indéterminée et la publication des textes réglementaires fixant les régimes indemnitaires »*;

Considérant qu’il résulte des articles 8 et 115 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique, que seul l’ordonnateur d’un établissement public national à caractère administratif peut sous sa responsabilité requérir le comptable de payer ; que seul le directeur général du CNC a cette qualité à l’égard de cet établissement et qu’en conséquence, notamment, aucun ministre de tutelle du CNC n’avait pouvoir de requérir l’agent comptable de payer ; qu’au surplus, les ordres de réquisition ne peuvent être ni absolus, ni généraux, ni préventifs, doivent indiquer le paiement particulier concerné, avec son numéro et sa date de mandat, l’objet et le montant de la dépense, le créancier et que même dans le cas de dépenses répétitives, l’ordre de paiement doit être renouvelé et motivé par l’ordonnateur pour chaque mandat ; que les ordres irréguliers ainsi donnés ne respectaient pas ces dispositions obligatoires ;

Considérant, que le fait pour l’agent comptable d’une part d’avoir demandé sans succès l’adoption rapide d’un statut pour les contractuels et d’un décret permettant de valider temporairement les versements irréguliers, d’autre part de souligner le consensus qui existait alors au sein du CNC pour éviter la lourde gestion d’une procédure de réquisition, ou enfin de faire valoir l’instruction formellement donnée par lettre du ministre du budget, ne saurait en rien justifier l’irrégularité manifeste des versements effectués ;

Considérant qu’ont ainsi été irrégulièrement payées à des agents du CNC, faute de dispositions législatives, réglementaires et/ou contractuelles en 2006 et 2007 :

1. sans texte législatif l’autorisant, un montant de 1 440 874,34 € au titre de la prime de rendement créée par les décrets du 6 août 1945 et du 6 février 1950 pour les fonctionnaires exerçant de façon permanente en administration centrale ;
2. sans arrêté d’extension au CNC par le ministre de la culture, un montant de 1 181 203,69 € au titre de l’indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), sur la base du décret du 14 janvier 2002 concernant les fonctionnaires et agents publics exerçant en administration centrale ;
3. en l’absence de disposition du contrat de travail et de décision nominative du directeur général du CNC un montant de 266 431,78 €, au titre de la prime informatique créée par le décret du 11 août 1989 pour des fonctionnaires de l’Etat relevant de certains corps et grades affectés au traitement de l’information ;
4. un montant de 255 090,65 €, à titre de primes spéciales pour sujétions particulières versées en sus des IFTS à certains fonctionnaires et contractuels du CNC, en infraction à l’interdiction de ce cumul figurant à l’article 5 du décret du 6 février 1950 et pour les contractuels en l’absence de disposition du contrat de travail et de décision nominative du directeur général du CNC ;
5. un montant de 24 919,47 € d’indemnités de repas versées d’abord à tous les agents, puis seulement à ceux recrutés avant le 1er septembre 2007, sur la base de textes ne permettant pas de justifier ces versements – une décision du directeur général du CNC en date du 15 décembre 1988 ne visant que certaines catégories de personnels et des décisions nominatives du chef du service du personnel et des ressources humaines prises en 2009 et 2010 –, sans indication du montant alloué ni disposition contractuelle dans le contrat de travail ;
6. un montant de 32 442,53 € d’indemnités mensuelles de secrétariat de commissions du CNC pour sujétions spéciales versées à plusieurs agents assurant ce service en soirée tardive, fondées sur une décision non nominative du directeur général en date du 18 juin 1980, sans qu’il en ait été fait mention dans le contrat des agents ;
7. un montant de 15 027,05 € d’indemnités de fête des mères versées aux fonctionnaires et aux contractuels ayant des enfants, par une décision du directeur général du CNC en date du 2 mai 1953, qui créait une gratification pour les femmes mères de famille, sans base règlementaire pour les fonctionnaires ni disposition du contrat de travail et décision nominative ;
8. un montant de 10 320,16 € d’indemnités de traduction allouée jusqu’en 2008 à quelques agents sur la base d’une décision du directeur général en date du 26 février 1953, sans base règlementaire pour les fonctionnaires ni disposition du contrat de travail et décision nominative ;

Considérant que les paiements ainsi effectués attestent du défaut de contrôle par la comptable des bases légales, réglementaires ou contractuelles des rémunérations accessoires qu’elle a ainsi versées et qu’à ces titres sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée pour défaut de contrôle de la validité de ces créances ;

*Deuxième présomption de charge*

Attendu que le ministère public, dans ses réquisitions, avait estimé qu’en assurant, au titre des exercices 2008, 2009 et 2010, le paiement d’un ensemble de rémunérations accessoires, dont certaines étaient en contradiction avec le nouveau régime indemnitaire institué par le décret n° 2007-1355 du 13 septembre 2007, Mme X, agent comptable, avait engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur d’un montant global de 275 208,83 €, montant ramené toutefois dans ses conclusions, au vu des réponses apportées par l’agent comptable, à un niveau inférieur restant en partie à préciser ;

Considérant, que le décret précité en date du 13 septembre 2007 et l’arrêté interministériel du même jour ont institué un nouveau régime indemnitaire spécifique aux agents non titulaires du CNC, applicable au 1er octobre 2007, qui, toutefois, n’a été mis en œuvre qu’à compter du 1erjanvier 2008 ; que ce nouveau régime avait pour objectif, dans des conditions désormais régulières, de maintenir aux agents contractuels les montants de rémunérations complémentaires qu’ils percevaient auparavant ; que dès le 1erjanvier 2008, la direction du CNC a interprété cette nouvelle réglementation d’une façon qui a conduit à autoriser certaines nouvelles rémunérations accessoires irrégulières et parfois le dépassement des plafonds fixés ; que l’agent comptable s’est rangé à l’interprétation ainsi donnée par l’ordonnateur et a procédé aux paiements, au lieu de les suspendre, comme il y était tenu dès lors qu’une contradiction ou des anomalies évidentes apparaissaient entre les différentes pièces justificatives fournies ;

Considérant, que tel a été le cas lorsque l’agent comptable a payé aux adjoints des chefs de service et chefs de département un montant global de 19 648,10 € en 2009 et 19 780,02 € en 2010, soit un total de 39 428,12 €, à titre de majorations de leur prime d’administration, en considérant ces majorations comme la rémunération régulière de sujétions particulières liées à leurs activités administratives ; que pourtant, ces primes étaient classées dans l’annexe à la décision annuelle d’attribution d’indemnités non parmi les primes d’administration (article 2) mais parmi les primes de fonctions (article 3), alors même que le nouveau régime indemnitaire institué le 13 septembre 2007 n’autorisait pas le versement de primes de fonctions à cette catégorie d’agents ;

Considérant par ailleurs que des primes de chef de service et des primes informatiques ont été versées à des agents en dépassement apparent du plafond instauré en 2007 ; que, toutefois, ces dépassements ont été destinés à garantir le maintien de leur rémunération antérieure globale, conformément à l’objectif fixé à l’article 21 du décret n° 2007-1325 en date du 7 septembre 2007 définissant les règles statutaires applicables aux agents contractuels du CNC ; qu’en conséquence, les montants en cause qui s’élèvent respectivement à 33 857,52 euros et 16 829,64 euros ne doivent pas être retenus à la charge du comptable ;

Considérant, que, pour la même raison, s’agissant des versements de la prime d’administration, seul un montant global de 20 011,97 euros correspond à des dépassements irréguliers de plafonds ;

Considérant également que les dépassements injustifiés des plafonds réglementaires d’indemnité d’administration et de technicité (IAT) et des plafonds réglementaires d’indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) se limitent finalement après correction des estimations initiales, pour l’IAT à 1 869,07 € en 2008, 1 260 € en 2009, 1 753,46 € en 2010, soit au total à 4 882,53 , et pour l’IFTS à 0 en 2008, 1 562,92 € en 2009, 1 496,65 € en 2 010 €, soit un total de 3 059,57 € ;

Considérant, que le versement de la prime de repas a certes été arrêté en février 2012 ; mais que cette prime a néanmoins auparavant continué à être allouée en extinction pour des montants de 7 570,05 € en 2008, 6 432,04 € en 2009, 5 160,24 € en 2010, soit un total de 19 162,33 €, aux agents du site de Bois d’Arcy qui avaient été recrutés par le CNC avant le 1er septembre 2007, sans que le montant individuel de l’indemnité ne figure sur leurs contrats de travail ni dans les décisions prises par le chef du service du personnel et des ressources humaines ;

Considérant que l’indemnité exceptionnelle, qui avait été autorisée par le décret du 10 mars 1997 au profit des fonctionnaires qui avaient été recrutés par le CNC avant le 1erjanvier 1988 pour compenser exactement leur perte de rémunération due à l’élargissement de l’assiette de la CSG à cette date, a été néanmoins versée de 2008 à 2010 à 5 agents recrutés ensuite, à raison de 161,05 € en 2008, 524,96 € en 2009, 834,56 € en 2010, soit un total de 1 520,57 € ;

Considérant que les paiements ainsi effectués, qui s’élèvent globalement à 88 065,09 euros, à raison de 39 428,12 euros pour ceux dénommés majorations de primes d’administration et de 48 636,97 euros pour l’ensemble des autres versements irréguliers, attestent du défaut de contrôle par le comptable de la validité de ces créances et qu’à ce titre sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

*Au titre de la première présomption de charge,*

Article 1 : Mme X est constituée débitrice au titre des exercices 2006 et 2007 envers le Centre national du cinéma et de l’image animée de la somme de 3 226 309,67 euros, augmentée des intérêts de droit à compter du 17 février 2012, date de réception de la notification du réquisitoire en date du 13 février 2012.

*Au titre de la deuxième présomption de charge,*

Article 2 : Mme X est constituée débitrice au titre des exercices 2008, 2009 et 2010 envers le Centre national du cinéma et de l’image animée, d’une part, de la somme de 39 428,12 euros concernant les majorations de primes d’adjoint au chef de service et de chef de département et, d’autre part, d’un montant total de 48 636,97 euros, relatif aux primes d’administration, d’IAT, d’IFTS, de repas et indemnités exceptionnelles, tous ces débets étant augmentés des intérêts de droit à compter du 17 février 2012, date de l’accusé de réception de la notification du réquisitoire en date du 13 février 2012.

Article 3 : Les présomptions de charges respectives de 33 857,52 euros et 16 829,64 euros concernant les dépassements de plafonds de rémunérations constatés à l’occasion du versement des primes de chef de service et informatiques sont levées.

-----------

Fait et jugé en la Cour des comptes, troisième chambre, quatrième section, le vingt-deux novembre deux mil douze. Présents : M. Duchadeuil, président de séance, MM. Andréani, Sabbe et Senhaji, conseillers maîtres.

Signé : Duchadeuil, président de séance, et Le Baron, greffier.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d’y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu’ils en seront légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**Le Chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**

1. Primes de rendement, heures supplémentaires, prime « spéciale CNC », indemnité différentielle, indemnités propres à différentes fonctions (opérateurs projectionnistes, conducteurs, traducteurs, secrétaires de commission, correspondants bureautique etc.), fête des mères, indemnité ACMO, indemnités diverses représentatives de frais ou de voiture. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ou indemnités des membres des commissions. [↑](#footnote-ref-2)