cour des comptes

--------

QUATRIEME CHAMBRE

--------

TROISIEME SECTION

--------

***Arrêt n° 52447***

AGENCE DE MAÎTRISE D’OUVRAGE DES TRAVAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE

Jugement des comptes des exercices

2003 à 2005

Rapport n° 2008-001-1

Audience du 28 février 2008

Lecture publique du 25 septembre 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu l’arrêt n° 48187 du 15 février 2007 par lequel elle a statué sur les comptes rendus par Monsieur X, en qualité de comptable de l’AGENCE DE MAÎTRISE D’OUVRAGE DES TRAVAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE, pour les exercices 2003 à 2005 ;

Vu les justifications produites en exécution dudit arrêt ;

Vu l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu la délibération du conseil d’administration de l’agence de maîtrise d’ouvrage des travaux du ministère de la justice du 6 mars 2002 portant dispositions provisoires pour la gestion administrative et financière du personnel permanent de l’agence ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le rapport de M. Michaut, conseiller référendaire ;

HG

Vu les conclusions du procureur général de la République ;

Entendu en audience publique M. Michaut, rapporteur, en son rapport, M. Perrin, avocat général, en ses conclusions orales, M. X, assistant à l’audience, ayant eu la parole en dernier ;

Entendu, en délibéré, M. Moreau, conseiller-maître, en ses observations ;

Attendu que le total brut des soldes du grand livre au 31 décembre 2005, égal à l'actif et au passif, s'établit, comme au compte, à 504 213 267,81 € et que le solde des valeurs inactives s'établit, comme au compte, à néant;

**Injonction n° 1**

Attendu que, par l’arrêt du 15 février 2007 susvisé, la Cour avait enjoint à M. X d’apporter la preuve du reversement, dans la caisse de l’établissement public, d’une somme de 20 160,27 € correspondant au payement au profit de MM. Y, Z, A et B, au cours des exercices 2003 à 2005, d’une « part variable » regardée comme une prime irrégulièrement instituée par l’ordonnateur ;

Attendu en premier lieu que M. X rappelle que le décret du 31 août 2001 portant création de l’agence de maîtrise d’ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) conférait compétence au conseil pour statuer sur l’organisation générale des services et au directeur général en matière de conclusion des contrats ; que, dans ce cadre, la délibération susvisée du 6 mars 2002 a adopté des dispositions provisoires et a autorisé leur mise en œuvre par le directeur général ;

Attendu que par délibération du 6 mars 2002, le conseil d’administration, dans le cadre de ses compétences susvisées, a fixé le régime de rémunération des employés de l’agence, y compris de ses cadres supérieurs ;

Attendu que les attributions conférées au directeur général par l’article 12 du décret du 31 août 2001 modifié portant création de l’AMOTMJ ne sauraient être interprétées comme permettant à l’ordonnateur de méconnaître la teneur des délibérations du conseil d’administration;

Attendu que si le décret du 22 février 2006, comme l’observe le comptable, a donné compétence au directeur général pour fixer la rémunération des personnels de l’agence, il demeure constant que, au cours de la période sous revue, les dispositions issues de la délibération du 6 mars 2002 constituaient le cadre juridique s’imposant à l’ordonnateur comme au comptable de l’établissement public ;

Attendu en deuxième lieu que M. X soutient que le cadre de gestion adopté par le conseil d’administration n’a pas été méconnu en l’espèce ; qu’il conteste la qualification de « complément de rémunération » retenue par la Cour pour caractériser la « part variable » introduite au bénéfice de quatre directeurs de l’agence ; qu’il observe que la délibération avait retenu le principe d’une rémunération déterminée globalement, dans la limite des bornes fixées pour les différentes catégories de personnels ; qu’elle ne contenait en revanche aucune prescription quant au mode de calcul de la rémunération des fonctionnaires détachés ; que, pour les quatre agents concernés, il avait été déterminé, à l’intérieur de la rémunération globale, une part versée mensuellement et une fraction annuelle conditionnée à l’atteinte d’objectifs, sans que s’y ajoute un quelconque complément de rémunération ;

Attendu cependant que les bénéficiaires des payements en cause sont des fonctionnaires détachés ; que la rémunération principale d’un fonctionnaire est constituée de son traitement indiciaire, qui est fonction du grade et de l’échelon de l’agent ou de l’emploi auquel il est parvenu, de l’indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et, le cas échéant, de la nouvelle bonification indiciaire ; que ces éléments revêtent un caractère forfaitaire et ne sont pas susceptibles de modulation dès lors qu’est vérifiée la condition de service fait ; que le versement d’un élément liquidé par l’ordonnateur en fonction des résultats atteints par les agents au regard d’objectifs fixés en début d’année par le directeur général revêt un caractère essentiellement aléatoire qui le distingue du traitement principal et qui l’assimile à la catégorie des primes ou indemnités ;

Attendu qu’aux termes de l’article 4 de la délibération du 6 mars 2002 par laquelle le conseil d’administration a fixé la grille des rémunérations de l’établissement public, « ces rémunérations sont exclusives de toute autre prime ou indemnité, à l’exception de primes exceptionnelles non reconductibles limitées à 5 % des agents au maximum chaque année, dans la limite de 5 % de la rémunération annuelle des intéressés »; qu’ainsi l’octroi à quatre agents d’une « part variable » a méconnu les règles adoptées par le conseil d’administration de l’établissement ;

Attendu qu’aux termes de l’article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement […] ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire […] » ;

Attendu qu’en l’espèce, la « part variable » n’a pas été instituée par un texte législatif ou réglementaire ; qu’elle a été stipulée par le contrat d’embauche ou par avenant ; qu’il résulte du texte législatif susmentionné que l’ordonnateur n’avait pas qualité pour attribuer un complément de rémunération dont le conseil d’administration avait prohibé le principe ;

Attendu en troisième lieu que M. X expose que la rémunération des agents concernés a été fixée dans le respect du régime des fonctionnaires détachés, qu’elle était connue de leur administration d’origine et qu’elle a été soumise au visa du contrôleur financier ;

Attendu cependant que la conformité d’une dépense aux règles applicables en matière de détachement est sans effet sur la responsabilité du comptable public ; que l’intervention du contrôle financier, pour indispensable qu’elle soit à l’engagement de la dépense, ne peut valablement autoriser le payement d’une prime ou d’une indemnité qui n’aurait pas été instituée par un texte législatif ou réglementaire ;

Attendu qu’aux termes de l’article 13 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, le comptable est tenu d’exercer le contrôle de la production des justifications ; qu’en se contentant de la production du contrat ou de l’avenant qui a prévu le versement d’une part variable, M. X a manqué à ses obligations réglementaires ; qu’en s’abstenant de suspendre le payement après avoir constaté que l’ordonnateur n’avait pas compétence pour mettre en place un régime indemnitaire non prévu par un texte législatif ou réglementaire et au surplus prohibé par une délibération exécutoire du conseil d’administration, le comptable n’a pas exercé les contrôles que lui confie l’article 12, paragraphe B, dudit décret ;

Attendu qu’aux termes de l’article 60, paragraphe I, de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; qu’aux termes du paragraphe VI du même article, le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant de la dépense irrégulièrement payée ; qu’aux termes du paragraphe VII du même article, le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue au paragraphe VI peut être constitué en débet par arrêt du juge des comptes ; qu’il y a lieu de déclarer M. X débiteur de l’AMOTMJ à raison des dépenses irrégulièrement payées au profit de MM. Y, Z, A et B ; qu’aux termes du paragraphe VIII du même article, dans sa version applicable à la présente espèce, les débets portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ; que le point de départ des intérêts se situe, s’agissant du payement multiple de dépenses irrégulières sur plusieurs exercices, à la date du dernier payement par exercice ;

**Injonction n° 2**

Attendu que, par l’arrêt du 15 février 2007 susvisé, la Cour avait enjoint à M. X d’apporter la preuve du reversement, dans la caisse de l’établissement public, d’une somme de 188 151,09 € correspondant au payement au profit de M. C, directeur général de l’AMOTMJ, de sommes excédant la rémunération maximum susceptible d’être accordée à cet agent en application de la délibération précitée du 6 mars 2002 ;

Attendu que la réponse de M. X allègue l’usage constant selon lequel la rémunération des chefs d’établissements publics serait fixée par les autorités de tutelle de l’organisme ; que le traitement de M. C a été fixé par lettre du ministre du budget approuvant les conditions proposées par le secrétaire d’Etat aux programmes immobiliers de la justice, portant dérogation au régime provisoire voté par le conseil d’administration et valant instruction pour le contrôleur financier comme pour le comptable de l’établissement ;

Mais attendu que, à le supposer constant, un usage de l’administration ne saurait s’imposer au comptable public qui est tenu d’exercer, aux termes de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 précité, le contrôle de la validité de la créance ; qu’en l’absence de disposition réglementaire en ce sens, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministre de tutelle n’avaient pas qualité pour fixer la rémunération des agents des établissements publics nationaux, qui relève de la compétence des instances statutaires de ces personnes morales de droit public ; qu’en toute hypothèse, les autorités ministérielles n’étaient pas susceptibles de prévoir au profit du directeur général un régime excédant la limite supérieure fixée par le conseil d’administration de l’agence ; que les instructions adressées par le ministre chargé du budget au comptable ne peuvent être opposées par ce dernier au juge des comptes, qui est tenu de s’assurer de la conformité des dépenses publiques aux lois et règlements qui en déterminent le régime juridique ;

Attendu qu’en payant au profit de M. C des sommes excédant les limites arrêtées par le conseil d’administration, le comptable n’a pas exercé les contrôles qui lui incombent en matière de validité de la créance et d’exactitude des calculs de liquidation ;

Attendu qu’aux termes de l’article 60, paragraphe I, de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; qu’aux termes du paragraphe VI du même article, le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant de la dépense irrégulièrement payée ; qu’aux termes du paragraphe VII du même article, le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue au paragraphe VI peut être constitué en débet par arrêt du juge des comptes ; qu’il y a lieu de déclarer M. X débiteur de l’AMOTMJ à raison des dépenses irrégulièrement payées au profit de M. C ; qu’aux termes du paragraphe VIII du même article, dans sa version applicable à la présente espèce, les débets portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ; que le point de départ des intérêts peut être fixé au 31 décembre de chaque exercice ;

**Admission des opérations**

Attendu qu’aucune charge autre que celles ayant conduit aux constitutions en débet ci-dessus prononcées ne subsiste à l’encontre de M. X ;

Attendu que les différents soldes figurant dans la balance de clôture de l’exercice 2003 et 2004 ont été exactement repris dans la balance d’entrée des exercices 2004 et 2005, après exécution des transferts prescrits par les instructions ;

Attendu qu’il y a lieu en conséquence d’admettre l’ensemble des opérations retracées dans les comptes à l’exception de celles ayant donné lieu à débet ;

Par ces motifs,

STATUANT DEFINITIVEMENT,

Article 1er : M. X est déclaré débiteur envers l’agence de maîtrise d’ouvrage des travaux du ministère de la justice, au titre des rémunérations de MM. Y, Z, A et B, des sommes de 375 euros, 6 300 euros et 13 485,27 euros, majorées des intérêts de droit à compter respectivement du 23 décembre 2003, du 31 décembre 2004 et du 21 décembre 2005 ;

Article 2 : M. X est déclaré débiteur envers l’agence de maîtrise d’ouvrage des travaux du ministère de la justice, au titre des rémunérations de M. C, des sommes de 45 048,78 euros, 69 467,74 euros et 73 634,57 euros, majorées des intérêts de droit à compter respectivement du 31 décembre 2003, du 31 décembre 2004 et du 31 décembre 2005 ;

Article 3 : Les opérations retracées dans les comptes des exercices 2003 à 2005 sont admises à l’exception de celles qui font l’objet des constitutions en débet prononcées ci-dessus.

STATUANT PROVISOIREMENT,

Il est, en conséquence des dispositions qui précèdent, sursis à la décharge de M. X pour les exercices 2003 à 2005 ;

-----------------

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, troisième section, le vingt-huit février deux mil huit. Présents : MM. Pichon, président, Bernicot, président de section, Schneider, Pallot, Moreau, Guibert, Mme Gadriot-Renard, conseillers maîtres.

Signé : Pichon, président, et Reynaud, greffier.

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

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

Délivré par moi, secrétaire générale.