**COUR DES COMPTES**

**--------**

**QUATRIEME CHAMBRE**

**--------**

**DEUXIEME SECTION**

**--------**

***Arrêt n° 64118***

institut national des hautes etudes de securite

(INHES)

Exercices 2004 à 2009

Rapport n° 2012-293-0

Audience du 10 mai 2012

Lecture publique du 28 juin 2012

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2011-110 du 6 décembre 2011 par lequel le Procureur général a saisi la Cour d’éléments susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de l’institut national des hautes etudes de securite (INHES) pour les exercices 2004 à 2009, successivement M. X jusqu’au 30 juin 2008, Mme Y à compter du 1er juillet 2008 ;

Vu les pièces de la procédure suivie, y incluses les pièces communiquées pendant l’instruction et versées au dossier ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 20 ;

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

Vu le décret n° 2000-1119 du 23 novembre 2000 instituant la nouvelle bonification indiciaire en faveur des personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure dans les services centraux et dans les services territoriaux du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à la préfecture de police et à la préfecture de Paris ;

Vu le décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité ;

Vu le décret n° 2006-019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales ;

Vu l’arrêté du 23 novembre 2000 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services centraux et dans les services territoriaux du ministère chargé de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer, à la préfecture de police et à la préfecture de Paris pour les personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure ;

Vu le rapport de M. Péhau, conseiller référendaire ;

Vu les conclusions n° 270 du Procureur général en date du 12 avril 2012 ;

Entendu, lors de l’audience publique de ce jour, M. Péhau, en son rapport, M. Miller, avocat général en les conclusions du Parquet, M. Z, directeur en fonctions de l’Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, étant présent, et M. X et Mme Y, comptables successifs, informés de l’audience, étant présents et ayant eu la parole en dernier ;

Entendu, en délibéré, M. Geoffroy, conseiller maître, en ses observations ;

*Charge n° 1*

Attendu que le réquisitoire susvisé du 6 décembre 2011 retient à l’encontre de M. X le versement d’une part de rémunération correspondant à 120 points de nouvelle bonification indiciaire (NBI) à M. A, directeur de l’INHES, pendant la période du 1er janvier au 12 juin 2006, à hauteur de 2 882,50 € ;

Attendu que les conditions de rémunération par l’INHES de M. A, fonctionnaire de l’Etat en position de détachement sur l’emploi de directeur dudit établissement à compter du 1erjanvier 2006, ont été fixées par un contrat en date du 25 décembre 2005 passé avec ce même établissement ; que ce contrat prévoit, en son article 2, une rémunération annuelle brute de 126 358,83 € correspondant à l’indice nouveau majoré (INM) 2353 ; que, selon le même article, ce montant a été calculé en référence à une notice financière établie par son administration d’origine ; que ladite notice financière récapitule l’ensemble des rémunérations antérieures versées par l’Etat à M. A, notamment son traitement indiciaire (INM 1 319), son régime indemnitaire, ainsi que 120 points de NBI ; que les bulletins de paye de M. A, établis sur la période de janvier à juin 2006 distinguent deux éléments, l’un intitulé « traitement brut », l’autre « traitement brut NBI » ; que lesdits bulletins mentionnent un indice de 2 233 points et une NBI de 120 points ;

Attendu que la présomption de charge tient à ce que le paiement du « traitement brut NBI » aurait manqué de base juridique, car aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit l’attribution de points de NBI au directeur de l’INHES ; que face à la contradiction entre le contrat, la notice financière qu’il cite et la fiche de paye, le comptable aurait dû surseoir à payer cette part de rémunération ;

Attendu qu’une autre présomption de charge repose sur le visa du contrôleur budgétaire et comptable du ministère (CBCM) apposé sur le contrat, alors qu’aucun texte, à la date des paiements, ne précisait quelle était l’autorité chargée du contrôle financier de l’INHES ; que ce visa entacherait d’irrégularité ledit contrat ;

Attendu que le comptable fait notamment valoir qu’il a exactement payé à M. A la rémunération prévue au contrat, soit 126 358,83 € brut annuel ; que le contrat ne mentionnait qu’un montant global ; qu’il n’identifiait pas de NBI ; que la distinction, sur la fiche de paye, d’un montant correspondant aux points de NBI, en l’espèce 120 comme dans les fonctions antérieures de M. A, résulte d’un simple « choix de gestion » de l’ordonnateur, sans incidence sur la régularité de la dépense ;

Attendu qu’en l’état de la réglementation, le versement d’une nouvelle bonification indiciaire au directeur de l’INHES du 1er janvier au 12 juin 2006 aurait en effet été dépourvu de fondement juridique ;

Mais attendu que le comptable s’est borné à payer à M. A le montant de rémunération tel que prévu au contrat ; que ce montant est global, ledit contrat ne faisant aucunement référence à des points de NBI ; que la notice financière citée par le contrat n’avait pour objet que de donner la référence de la rémunération antérieure de M. A en détaillant ses différentes composantes ; que les pièces sur lesquelles s’est fondé le paiement, à savoir le contrat et la notice financière qu’il visait, n’étaient pas contradictoires ; que si les fiches de paye émises distinguent, à tort, entre un « traitement brut » et un « traitement brut NBI », cette distinction ne change pas le montant de la rémunération qui était due à M. A en 2006 en application de son contrat ; que le versement allégué de points de NBI n’étant ainsi pas intervenu, il n’y a pas lieu de s’interroger sur l’existence ou non d’une base juridique audit versement ;

Attendu que le comptable n’a pas, durant l’instruction, été appelé à contredire l’argumentation, qui ne figurait pas dans le réquisitoire, relative à la présence au contrat du visa du CBCM ; qu’au surplus, s’il revient au comptable de s’assurer, en application de l’article 13 du décret du 29 décembre 1962 précité, des visas prévus pour les autorités de contrôle, la présence superfétatoire sur un contrat d’un visa non requis par la réglementation ne fait pas obstacle à sa validité ; qu’ainsi cet élément ne peut non plus être retenu à charge ;

Qu’ainsi il n’y a pas lieu à charge ;

*Charge n° 2*

Attendu que le réquisitoire susvisé du 6 décembre 2011 retient à l’encontre de M. X et de Mme Y une présomption de charge à raison de versements de parts variables de rémunération à M. B, directeur de l’INHES, pendant la période de juin 2006 à février 2009, à hauteur de respectivement 11 500 € et 9 000 € ;

Attendu que les conditions de rémunération par l’INHES de M. B, fonctionnaire de l’Etat en position de détachement sur l’emploi de directeur, ont été fixées par un contrat en date du 16 septembre 2006 passé avec l’établissement ; que l’article 2 de ce contrat prévoit que la part fixe de sa rémunération pourra être complétée par une part variable, cette part étant déterminée par le ministre de l’intérieur, au regard d’objectifs annuels et d’indicateurs associés fixés à ce dernier, en liaison avec le président du conseil d’administration et le contrôleur financier de l’établissement ; que le montant brut total de la rémunération est plafonné par le contrat à 117 000 € par an ; que, pour 2006, le contrat précise que le montant de la part variable qui pourra être attribuée est fixée forfaitairement à 2 500 € ; que le contenu du contrat répond au dispositif décrit dans une lettre adressée le 4 septembre 2006 par le ministre du budget au ministre de l’intérieur ;

Attendu qu’une première présomption de charge tient à ce que la part variable servie à M. B aurait le caractère d’une indemnité et que celle-ci ne serait prévue par aucun texte législatif ou réglementaire ; qu’en conséquence, faute de base juridique, la créance ne serait pas valide ;

Attendu que le ministère public, dans ses conclusions, estime au contraire que le décret du 11 août 2006 susvisé portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales constituerait une base juridique suffisante pour le versement d’une part variable à M. B, dans la mesure où le contrat de recrutement en transpose au directeur de l’INHES les dispositions essentielles ;

Attendu qu’une deuxième présomption de charge tient à ce que les décisions ayant conduit aux paiements de la part variable auraient été prises non par l’établissement, mais par le ministre, autorité incompétente pour décider des dépenses de l’établissement public ;

Attendu que le ministère public, dans ses conclusions, estime au contraire que la complexité du dispositif était inévitable et que l’intervention du ministre était régulièrement prévue par une disposition conventionnelle ;

Attendu que selon une troisième présomption de charge, énoncée par le ministère public dans ses conclusions, les comptables auraient procédé à chacun des paiements sans disposer d’une pièce leur permettant de vérifier que, comme prévu au contrat, les objectifs et les indicateurs de performance avaient bien été arrêtés au cours du premier trimestre de l’année considérée ; que toutefois, pour la part variable correspondant aux derniers mois de l’année 2006, où le directeur nouvellement nommé ne pouvait voir sa rémunération modulée selon les objectifs et indicateurs fixés aux premiers mois de l’année 2006, la dépense pourrait être admise ;

Attendu que les comptables font d’abord valoir que leur responsabilité était couverte par la lettre précitée du ministre du budget du 4 septembre 2006, qui vaudrait instruction hiérarchique ; ensuite qu’ils n’avaient pas à se faire juges de la légalité de la disposition d’un contrat ; enfin, qu’ils se trouvaient devant un cas de force majeure ;

Attendu que les comptables n’ont pas, durant l’instruction, été amenés à contredire l’argumentation, non présentée dans le réquisitoire, relative à l’incompétence de l’auteur de la dépense ; qu’au surplus, l’intervention du ministre de l’intérieur était prévue au contrat et que les paiements ont été décidés dans la limite du plafond accepté par l’établissement, partie au contrat ; qu’ainsi, leur responsabilité ne peut être engagée, en l’espèce, à raison d’un défaut du contrôle de la qualité de l’ordonnateur prévu par l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 ;

Attendu que les comptables n’ont pas, durant l’instruction, davantage été amenés à contredire l’argumentation, développée dans les seules conclusions du ministère public, relative au défaut de pièce attestant de la définition préalable d’objectifs et d’indicateurs ; qu’ils ont toutefois fait valoir à l’audience que ces objectifs, invariables, étaient parfaitement connus dès la prise de fonctions de M. B ; qu’au surplus, les décisions de versement de la part variable ont été prises conformément aux modalités prévues par le contrat, à savoir que le montant en a été fixé par le ministre de l’intérieur et n’a pas excédé le plafond annuel fixé par le contrat ;

Attendu en revanche qu’il ressort de l’article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, applicable aux agents des établissements publics à caractère administratif, que les éléments variables de rémunération, qui relèvent du régime indemnitaire, doivent être prévus par un texte législatif ou réglementaire ; que le décret du 11 août 2006 cité par le ministère public ne prévoit un dispositif de rémunération à la performance que pour certains fonctionnaires d’administration centrale ; qu’en application du décret du 27 juillet 2004 susvisé, l’INHES est un établissement public administratif et non un service d’administration centrale de l’Etat ; que l’extension au directeur de l’INHES du dispositif prévu par le décret du 11 août 2006 ne pouvait être institué par voie contractuelle ; que le conseil d’administration de l’INHES auquel appartenait, en application du 12° de l’article 12 du décret 2004-750 du 27 juillet 2004 susvisé de délibérer sur « les conditions de recrutement et d'emploi des personnels contractuels » n’a pas créé d’indemnité correspondant à la part variable en cause ; qu’il n’y a ainsi aucun fondement juridique au paiement de cette part, ce qu’au demeurant ne contestent pas les comptables ;

Attendu que, selon l’article 60 de loi de finances du 23 février 1963 susvisé, « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables […] du paiement des dépenses » ; que dès lors, à supposer même que la lettre du 4 septembre 2006, par laquelle le ministre du budget signifiait au ministre de l’intérieur son accord sur le dispositif contractuel, puisse être comprise comme une instruction hiérarchique, elle ne saurait exonérer les comptables des contrôles de la validité de la créance ;

Attendu enfin qu’aucun élément imprévisible et irrésistible, extérieur au comptable, n’est avéré, qui conduirait la Cour à prendre en compte une situation de force majeure ;

Attendu que 2 500 € ont été payés en 2007 par M. X à M. B, au titre de la part variable de sa rémunération au titre de l’année 2006 ; que 9 000 € ont été payés en 2008 par M. X à M. B, au titre de la part variable de sa rémunération au titre de l’année 2007 ; que 9 000 € ont été payés en 2009 par Mme Y à M. B, au titre de la part variable de sa rémunération au titre de l’année 2008 ; que ces paiements n’ont pas de fondement juridique ; que les débets doivent ainsi s’établir à hauteur de 11 500 € pour M. X et 9 000 € pour Mme Y, le point de départ des intérêts de droit étant fixé à la date de réception par les intéressés du réquisitoire susvisé, soit le 22 décembre 2011 pour M. X et le 21 décembre 2011 pour Mme Y ;

*Charge n° 3*

Attendu que le réquisitoire susvisé du 6 décembre 2011 retient à l’encontre de M. X une présomption de charge à raison de créances non recouvrées en matière de droit d’inscription à des sessions de formation de l’INHES ;

Attendu que la présomption de charge tient à ce que seize titres de recette, pris en charge par le comptable et recouvrés pour des montants unitaires de 2 500 €, avaient été émis à l’encontre de personnes physiques auxquelles le tarif unitaire de 6 000 € aurait été applicable ; que le comptable, qui aurait eu connaissance du montant réel de la créance, les tarifs ayant été fixés par le conseil d’administration de l’INHES, aurait manqué à ses obligations en ne faisant pas diligence pour recouvrer les différents droits au tarif de 6 000 € ; qu’en revanche le ministère public, dans ses conclusions, est d’avis qu’il n’est pas établi que le complément de recettes non recouvré soit une créance présentant un caractère certain ;

Attendu qu'en application de l'article 11 du décret du 20 décembre 1962 susvisé, le comptable est seul chargé de la prise en charge et du recouvrement des créances ; qu’en application de l’article 60 modifié de la loi de finances du 23 février 1963, sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée dès lors qu'une recette n'a pas été recouvrée ; qu’il lui revient ainsi, sauf à voir sa responsabilité engagée, en présence d’un titre de recettes pour lequel il est établi de manière indiscutable qu’il ne couvre pas la créance, de demander à l’ordonnateur l’émission d’un titre rectificatif ou complémentaire et, le cas échéant, de prendre toute mesure auprès du débiteur pour éviter la prescription de la créance ;

Attendu en l’espèce que si, par une délibération du 21 janvier 2005, le conseil d’administration a fixé deux tarifs pour les droits d’inscription, respectivement de 2 500 € et de 6 000 €, ladite délibération ne précise pas quelles sont les catégories auxquelles s’appliquent l’un et l’autre tarifs ; qu’il apparaît, au vu du dossier, que le fait de réserver le bénéfice du tarif le plus bas aux administrations et organismes partenaires qui apportent un soutien à l’établissement, ainsi qu’à des personnes physiques aux ressources modestes, repose sur de simples usages, dont le caractère constant n’est au demeurant pas prouvé ; que les seize titres litigieux ont bien été émis en appliquant l’un des deux tarifs, le plus bas, votés par le conseil d’administration ; qu’il n’est pas établi qu’ils auraient dû être émis en appliquant l’autre tarif, le plus élevé ; qu’ainsi l’existence d’une créance non recouvrée n’est pas avérée ; que la responsabilité du comptable ne peut donc être engagée à ce motif ;

Qu’ainsi il n’y a pas lieu à charge ;

*Sur les exercices 2004 et 2005 :*

Attendu qu’aucune charge n’a été relevée sur les exercices 2004 et 2005 ; qu’il convient de décharger M. X de sa gestion pour ces exercices ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

Article 1er. – M. X est constitué débiteur de l’Institut national des hautes études de sécurité pour la somme de 11 500 € augmentée des intérêts de droit à compter du 22 décembre 2011 (charge n° 2).

Article 2. – Mme Y est constituée débitrice de l’Institut national des hautes études de sécurité pour la somme de 9 000 € augmentée des intérêts de droit à compter du 21 décembre 2011 (charge n° 2).

Article 3. – M. X est déchargé de sa gestion pour la période du 8 novembre 2004 au 31 décembre 2005.

Article 4. – Il est sursis à la décharge de M. X et de Mme Y, respectivement pour les périodes du 1erjanvier 2006 au 30 juin 2008, et du 1erjuillet 2008 au 31 décembre 2009.

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

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, deuxième section, le dix mai deux mil douze. Présents : M. Ganser, président de section, présidant la séance, MM. Martin, Geoffroy, Senhaji, conseillers maîtres, Hespel, président de chambre maintenu dans les fonctions de conseiller maître.

Signé : Ganser, président de section, présidant la séance, et Le Baron, greffière.

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**