

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 3 juillet 2009, « Ecole régionale des déficients visuels – ERDV – de Loos »

N° 167-610

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE,
Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1er du livre III, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre du 23 octobre 2006, enregistrée le 13 novembre 2006 au ministère public près la Cour des comptes, par laquelle la présidente de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a informé le Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de la décision de ladite chambre de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière d'irrégularités présumées dans la gestion de l'école régionale des déficients visuels (ERDV) de Loos (Nord) au cours des exercices 2002 à 2004.

Vu le réquisitoire du 5 décembre 2006 du Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, saisissant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière desdites irrégularités ;

Vu la décision du 18 décembre 2006 par laquelle le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Jean-Paul Azambourg, premier conseiller de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteur ;

Vu les lettres recommandées du 31 octobre 2007 par lesquelles le Procureur général a avisé de leur mise en cause M. Didier X..., directeur de l'ERDV de Loos et M. Arsène Y..., attaché principal d'administration scolaire et universitaire, agent comptable de l'ERDV, en

leur transmettant copie du réquisitoire du ministère public, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du Président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 26 août 2008 transmettant au Procureur général le dossier de l'affaire, comprenant notamment le rapport d'instruction, conformément à l'article L. 314-4 du code des juridictions financières ;

Vu la lettre du Procureur général du 23 septembre 2008 informant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres du 29 septembre 2008 par lesquelles le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis pour avis, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières, le dossier de l'affaire à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et au ministre de l'éducation nationale, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu l'avis du 29 décembre 2008 du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

Vu la décision du Procureur général en date du 20 janvier 2009 renvoyant M. Didier X... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 26 janvier 2009 avisant M. Didier X... de la possibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code et le citant à comparaître devant la Cour, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Forgeois pour M. Didier X..., adressé le 17 avril 2009 et enregistré le 20 avril 2009 au greffe de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction de M. Azambourg ;

Entendu le rapporteur, M. Azambourg, résumant le rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu le représentant du ministère public, résumant la décision de renvoi, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs observations, M. Didier X... et Maître Forgeois, conseil de M. X..., en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu sous serment le témoin, Mme Z..., en sa déposition ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en sa plaidoirie Maître Forgeois et M. Didier X... en ses explications, l'intéressé ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, « *les écoles nationales de perfectionnement et les établissements nationaux d'enseignement spécial deviennent des établissements régionaux d'enseignement adapté* » ; que l'article L. 421-1 du code de l'éducation prévoit que « *les établissements d'éducation spéciale sont des établissements publics locaux d'enseignement* » ;

Considérant que l'école régionale des déficients visuels (ERDV) de Loos, précédemment régie sous la forme d'une école nationale de perfectionnement, est ainsi devenue un établissement public local d'enseignement ; qu'il en résulte que l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives aux établissements publics locaux d'enseignement est applicable ;

Considérant que, par convention du 26 avril 1978, conclue avec la Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) du Nord, visée par le préfet du Nord le 24 mai suivant, l'ERDV a été autorisée à créer un centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP), régi par les dispositions de l'annexe XXXII bis du décret n° 56-284 du 9 mars 1956 modifié, fixant les conditions techniques d'agrément des établissements privés de cure et de prévention pour les soins aux assurés sociaux ;

Considérant que, par arrêté préfectoral du 25 juillet 1991, l'ERDV a été autorisée à créer un service d'aide à l'acquisition de l'autonomie et à l'intégration scolaire (SAAIS), service autonome dont le fonctionnement relève des dispositions précisées par l'annexe XXIV quinquies du décret n° 56-284 du 9 mars 1956 précité ;

Considérant que, par arrêté préfectoral du 19 juin 1998, l'ERDV a été autorisée à créer un centre de soin et d'adaptation (CSA) au titre de la même annexe à ce même décret ;

Considérant qu'en 2002 le SAAIS et le CSA ont été fusionnés ;

Considérant que la gestion de ces différents organismes a été transférée le 1^{er} janvier 2005 à l'Association nationale des parents d'enfants aveugles ;

Considérant qu'aucune des trois institutions susmentionnées ne disposait de la personnalité morale, mais qu'elles constituaient jusqu'à la date de leur transfert à l'Association nationale des parents d'enfants aveugles un service ou un budget annexe de l'ERDV ;

Considérant, en application de l'article 55 du décret du 9 mars 1956 susmentionné et des articles L. 211-1 et L. 211-8 du code des juridictions financières, que les chambres régionales des comptes sont compétentes pour juger les comptes et examiner la gestion des établissements publics locaux d'enseignement ; que les agents de l'ERDV de Loos sont donc

justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en application du b et c du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

Considérant que M. X..., directeur et président du conseil d'administration de l'ERDV de Loos du 1^{er} septembre 2001 au 31 août 2008, est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière en application du b du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

Sur l'absence d'avis de la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du ministre de l'éducation nationale

Considérant que l'absence de réponse de la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du ministre de l'éducation nationale à la demande d'avis qui leur avait été adressée le 29 septembre 2008, ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières ;

Sur la prescription

Considérant qu'en vertu de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, la Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par les articles L. 313-1 et suivants dudit code ; qu'en l'espèce, le déféré de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a été enregistré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière le 13 novembre 2006 ; qu'ainsi la Cour est valablement saisie de tous faits postérieurs au 13 novembre 2001 ;

Sur les faits et les irrégularités

Sur le versement de compléments de rémunération à des agents logés par nécessité absolue de service

Considérant qu'il est fait grief à M. X... d'avoir ordonné le paiement de compléments indemnitaires à six agents de l'établissement - le directeur, l'agent comptable, deux infirmières, un éducateur principal et une secrétaire d'administration scolaire et universitaire - alors qu'ils disposaient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service ;

Considérant que l'instruction a établi que les indemnités en cause se sont élevées, sur les années 2002, 2003 et 2004, à 48 637 €;

Considérant que pour trois de ces agents, le paiement de ces compléments indemnitaires a été effectué sur le fondement du décret n°50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées par les personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré ; qu'en son article

6, ce décret dispose qu'il « *ne peut être attribué aucune indemnité pour travaux supplémentaires aux personnels logés par nécessité absolue de service* » ;

Considérant cependant qu'aucun de ces trois agents n'était enseignant au moment des faits ; qu'en conséquence, ainsi que le soutient M. X... dans son mémoire en défense, les dispositions du décret du 6 octobre 1950 sont inapplicables au cas d'espèce et ne permettent pas de fonder le grief en sa première branche ;

Considérant que pour les trois autres bénéficiaires, qui n'étaient pas non plus enseignants, les pièces versées au dossier ne permettent pas de déterminer la base juridique sur laquelle est intervenu le paiement ; que figure toutefois au dossier, pour un seul de ces bénéficiaires, une proposition de concession de logement par nécessité absolue de service, signée par le président du conseil d'administration de l'ERDV de Loos, excluant en son article III « *toute rémunération forfaitaire ou horaire pour travaux supplémentaires de quelque nature que ce soit* » ;

Mais considérant que la proposition de concession de logement vise exclusivement le décret n°86-428 du 14 mars 1986 relatif aux concessions de logement accordées aux personnels de l'Etat dans les établissements publics locaux d'enseignement ; qu'aucune disposition de ce décret n'interdit le cumul d'une rémunération forfaitaire ou horaire pour travaux supplémentaires avec le bénéfice d'un logement par nécessité absolue de service ; qu'ainsi, la base réglementaire de l'interdiction mentionnée dans la proposition demeure incertaine et ne permet pas de fonder le grief en sa deuxième branche ;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, l'ensemble du grief doit être écarté ;

Sur le grief tiré du versement de rémunérations à des agents extérieurs à l'ERDV en l'absence de contrat régulier

Considérant qu'entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004, une quarantaine d'agents extérieurs à l'ERDV de Loos a travaillé au sein des centres gérés par cet établissement (CAMSP, SAAAIS et CSA) en contrepartie de rémunérations versées sous forme de vacations horaires, pour un montant total de 905 093 €;

Considérant que la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dispose notamment en son article 6 que « *les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels* » ;

Considérant que le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit en son article 4 que « *l'agent non titulaire est recruté par contrat ou par engagement écrit* » ;

Considérant que sur l'ensemble du personnel concerné, seuls 14 agents disposaient d'un contrat de travail avec l'établissement avant la nomination de M. X... comme directeur ; que M. X... a, en 2004, régularisé la situation de 22 agents employés sans contrat, régularisation présentée au conseil d'administration de l'établissement le 11 mai 2004 et devenue exécutoire le 22 octobre de la même année ;

Considérant, en tout état de cause, que la régularisation des contrats de travail n'a pu avoir pour effet de rendre régulières les dépenses effectuées antérieurement sur le fondement de contrats à l'époque irréguliers ;

Considérant que l'instruction a de surcroît établi que trois agents, M. A... et Mmes B... et C..., ayant travaillé au profit de l'un ou de plusieurs de ces centres en 2002 n'ont jamais bénéficié de contrat écrit ; qu'il ressort du dossier que cette situation est restée inchangée en 2004, au moins en ce qui concerne Mme C... ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières *« toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1 »* ;

Considérant que les mandatements de rémunération de personnels extérieurs à l'établissement, en l'absence de contrat régulier à la date de paiement, constituent des infractions relatives à l'exécution des dépenses de l'organisme sanctionnées par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur l'imputation des responsabilités

Considérant qu'aux termes de l'article D. 422-5 du code de l'éducation *« les collèges, les lycées sont dirigés par un chef d'établissement nommé par le ministre chargé de l'éducation »* ; que le chef d'établissement *« représente l'Etat au sein de l'établissement »* ; qu'aux termes de l'article D. 422-6 du même code il *« représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile »* et en est *« l'ordonnateur des recettes et des dépenses »* ;

Considérant qu'en application des articles 5 et 7 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique *« les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses »* et *« sont responsables des certifications qu'ils délivrent »* ;

Considérant que l'article 155 du même décret prévoit que *« lorsque l'agent comptable a, conformément à l'article 37 ci-dessus, suspendu le paiement des dépenses, l'ordonnateur peut par écrit et sous sa responsabilité requérir l'agent comptable de payer »* ; qu'en conséquence, lorsqu'il réquisitionne le comptable, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre ;

Considérant qu'au cours de la période concernée M. X..., en sa qualité de chef d'établissement a signé l'ensemble des mandats et ordres de réquisition relatifs aux agents mentionnés ci-dessus ;

Considérant qu'avant le 17 janvier 2003, les dépenses litigieuses ont été payées par le comptable ; qu'à compter de cette date, toutes les dépenses en cause ont fait l'objet de réquisitions de paiement ; qu'un délai de 16 mois s'est écoulé entre la première réquisition du comptable et la présentation au conseil d'administration en mai 2004 des contrats de régularisation ; que cette régularisation n'est ainsi intervenue que tardivement ; que ces faits constituent des circonstances aggravantes ;

Considérant toutefois, que ces ordres de réquisition portaient sur l'ensemble des dépenses de rémunération au profit des agents des centres ; qu'ils ont été transmis à l'autorité académique, à la collectivité de rattachement, à la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et au préfet du département du Nord à compter du 11 février 2003 ; que l'absence de toute réaction de ces autorités constitue une circonstance atténuante ;

Considérant de surcroît, que les pratiques irrégulières relevées étaient très anciennes, qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'observations de la tutelle ; qu'en raison des désaccords qui l'opposaient à M. Y..., agent comptable de l'école, jusqu'au départ de ce dernier en septembre 2003 et l'arrivée de Mme Z..., successeur de M Y..., dont c'était toutefois le premier poste, M. X... n'a pas bénéficié de l'appui de son gestionnaire pour l'aider à régulariser la situation ; qu'en outre, M. X... a simultanément cherché à transférer la gestion de ces centres à un organisme doté d'un statut mieux adapté que celui de l'ERDV ; que cette recherche s'est traduite par le transfert de cette gestion, le 1^{er} janvier 2005, à l'Association nationale des parents d'enfants aveugles ; que ces faits constituent aussi des circonstances atténuantes ;

Considérant qu'au vu de ces différents éléments, la responsabilité de M. X... est engagée pour l'ensemble des faits et irrégularités précités relatifs au versement d'indemnités au personnel œuvrant dans les centres rattachés à l'ERDV, mais qu'il doit bénéficier de larges circonstances atténuantes ;

Sur le montant de l'amende

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en infligeant une amende de 300 euros à M. X... ;

Sur la publication

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 314-20 du code des juridictions financières, de publier le présent arrêt au *Journal officiel de la République française*.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Didier X... est condamné à une amende de trois cents euros (300 euros).

Article 2 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la république française*.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le cinq juin deux mil neuf par M. Racine, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; M. Christnacht, conseiller d'État ; Mme Froment-Meurice, MM. Mayaud et Duchadeuil, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Lu en séance publique le trois juillet deux mille neuf.

En conséquence, la République 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 les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le président de la Cour et la greffière.

Le Président,

la greffière,

Pierre-François RACINE

Maryse LE GALL