

Cour de discipline budgétaire et financière

Plénière

Arrêt du 13 juillet 2011, « *Rectorat de l'académie de Paris – IAP* »

N° 177-684

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 1^{er} du livre III, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre du 17 juillet 2009, enregistrée au Parquet le 20 juillet 2009, par laquelle le président de la troisième chambre de la Cour des comptes 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 de faits relatifs au recrutement et à la gestion de dix-huit inspecteurs de l'académie de Paris laissant présumer l'existence d'irrégularités, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le réquisitoire du 3 septembre 2009 par lequel le Procureur général a saisi la Cour desdites irrégularités, conformément à l'article L. 314-1 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 10 novembre 2009 par laquelle le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a nommé en qualité de rapporteur M. Thierry Dahan, conseiller maître à la Cour des comptes ;

Vu la lettre recommandée du 17 décembre 2009 par laquelle le Procureur général a informé M. Maurice X..., recteur de l'académie de Paris du 12 décembre 2002 au 5 décembre 2008, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code des juridictions financières, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu le réquisitoire supplétif du 27 mai 2010 du Procureur général, suite à la note du rapporteur en date du 6 mai 2010, saisissant la Cour, en application de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières, d'autres irrégularités présumées concernant la préparation de la nomination de douze inspecteurs de l'académie de Paris en 2006, 2007 et 2008, les conditions de mise à disposition de cinq d'entre eux, ainsi que les modalités de fixation des rémunérations des inspecteurs nommés en 2008 ;

Vu les lettres recommandées des 3 juin 2010 et 6 juillet 2010 par lesquelles le Procureur général a informé M. Philippe Y..., directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale du 6 juillet 2007 au 23 juin 2009, M. Patrick Z..., directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale du 6 juin 2005 au 21 septembre 2006, puis recteur de l'académie de Paris depuis le 15 décembre 2008, Mme Ghislaine C..., directrice de l'encadrement au ministère de l'éducation nationale du 13 juillet 2006 au 29 septembre 2008, M. Didier D..., contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l'éducation nationale du 1^{er} février 2006 au 15 septembre 2009 et M. Bernard E..., directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale du 28 septembre 2006 au 15 mai 2007, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code des juridictions financières, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 7 octobre 2010 soumettant au Procureur général le dossier, conformément aux dispositions du dernier alinéa de ce même article ;

Vu la lettre du Procureur général du 8 novembre 2010 informant le président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision de poursuivre l'instance, en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres du 12 novembre 2010 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant le dossier au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et au ministre de l'éducation nationale pour avis, en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les avis du 20 décembre 2010 du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative ;

Vu la lettre du 22 décembre 2010 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au Procureur général le dossier de l'affaire, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du Procureur général du 10 mars 2011 renvoyant MM. Y..., Z..., D..., X..., et E... ainsi que Mme C... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées adressées le 15 mars 2011 par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à MM. Y..., Z..., D..., X..., et E... et à Mme C..., les avisant qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier de l'affaire et produire un mémoire en défense dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières, et les citant à comparaître le 24 juin 2011 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la décision du 25 mars 2011 par laquelle le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a nommé en qualité de rapporteur Mlle Loguivy Roche, conseillère référendaire à la Cour des comptes, en remplacement de M. Thierry Dahan, conseiller maître à la Cour des comptes ;

Vu le mémoire en défense produit le 9 mai 2011 par maîtres Dal Farra et Boudieb pour M. D... ;

Vu les mémoires en défense produits le 23 mai 2011 et 8 juin 2011 par la SCP Lyon-Caen et maître Thiriez pour MM. Y..., Z..., X... et E... et pour Mme C... ;

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

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

Entendu en leurs plaidoiries Me Boudieb pour M. D..., Me Thiriez pour MM. Y..., Z..., X... et E... et Mme C..., en leurs interventions MM. D... et Z... ; MM. Y..., Z..., D..., X... et E... et Mme C... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, ceux-ci et leurs conseils ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence

Considérant qu'il résulte des dispositions du paragraphe b du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières qu'est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière « *tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales* » ;

Considérant que MM. Y..., Z..., D..., X... et E..., ainsi que Mme C..., fonctionnaires de l'Etat, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Sur la prescription

Considérant qu'aux termes 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 le présent titre* » ;

Considérant que la communication du président de la troisième chambre de la Cour des comptes déférant les faits a été enregistrée au ministère public le 20 juillet 2009 ; que les irrégularités mentionnées dans cette communication, postérieures au 20 juillet 2004, ne sont pas couvertes par la prescription ;

Sur les faits, leur qualification juridique et les responsabilités

1- Sur les conditions de préparation des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris en 2006, 2007 et 2008

1-1 Les faits

Considérant qu'ont été nommés inspecteurs de l'académie de Paris, par décret du 9 octobre 2006, MM. Q... et T..., par décret du 1^{er} décembre 2006, M. F..., par décret du 8 mars 2007, Mme G..., par décrets du 30 mars 2007, Mme H... et M. J..., par décrets du 16 avril 2007, Mmes K..., L... et M..., par décrets du 2 mai 2008, MM. N... et O..., et par décret du 9 mai 2008, Mme P... ;

Considérant que l'article 93 du décret impérial du 17 mars 1808 portant organisation de l'université, dispose qu' « *il y aura dans chaque académie un ou deux inspecteurs particuliers* » ; que l'arrêté impérial du 16 mars 1810, dispose, en son article 1, qu'« *en exécution de l'article 93 du décret du 17 mars 1808, il y aura des inspecteurs particuliers attachés à l'Académie de Paris* », et en son article 2 que « *le nombre de ces inspecteurs est fixé provisoirement à six* » ; que cet arrêté, pris pour l'application du décret du 17 mars 1808, et qui a seulement fixé le nombre d'inspecteurs affectés à l'académie de Paris, n'a pas, par lui-même, créé une catégorie d'inspecteurs spécifique pour l'académie de Paris ;

Considérant que l'article 30 du décret du 22 août 1854 relatif à l'organisation des académies, qui fixait à huit le nombre des inspecteurs affectés au chef-lieu de l'académie de Paris, a été abrogé par l'article 2 du décret n°71-938 du 24 novembre 1971 relatif à l'inspection académique de Paris ; que ce décret du 22 août 1854 a ensuite été abrogé en totalité par le décret n° 2004-701 du 13 juillet 2004 ;

Considérant que la mention de l'emploi d'« *inspecteur de l'académie de Paris* » dans l'annexe du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois de personnels civils et militaires de l'Etat relevant du régime général des retraites, dans sa rédaction en vigueur au moment des faits, supprimée par les décrets n°2009-1302 et 1303 du 26 octobre 2009, ne saurait conférer une base statutaire à cet emploi ; qu'en effet ce décret s'applique aux grades et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat relevant de certains corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires régis par un statut particulier à caractère national mais n'a ni pour objet ni pour effet de créer des corps ou cadres d'emplois ;

Considérant que si différents textes réglementaires, postérieurs au décret n°71-938 du 24 novembre 1971, ont comporté des dispositions relatives à la gestion des inspecteurs de l'académie de Paris, aucun d'entre eux n'a donné une base légale aux nominations nouvelles de ces inspecteurs ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat (...) sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la même loi, « *les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont régis par les statuts particuliers à caractère national. Leur recrutement et leur gestion peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés. Les grades de chaque corps ou cadre d'emplois sont accessibles par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers* » ;

Considérant que, par exception à ce principe, l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dispose qu'« *un décret en Conseil d'Etat détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement* » ; que, toutefois, le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 pris pour l'application des dispositions ne mentionne pas les inspecteurs de l'académie de Paris dans la liste de ces emplois ;

Considérant que par les décisions du 30 décembre 2002, par lesquelles il a jugé irrecevables les requêtes de plusieurs inspecteurs de l'académie de Paris, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la légalité des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris ;

Considérant que la loi de finances pour 2004 a supprimé les neuf emplois budgétaires d'inspecteurs de l'académie de Paris qui étaient précédemment inscrits au budget de l'Etat ;

Considérant qu'en conséquence, sont irrégulières, parce que dépourvues de fondement légal ou réglementaire, les nominations de personnes qui n'avaient pas le statut de fonctionnaire lorsqu'elles ont été nommées inspecteurs de l'académie de Paris ; que ce constat s'applique à M. Q..., agent contractuel du ministère de l'éducation nationale, Mme G... et M. J..., agents contractuels affectés au cabinet du ministre de l'éducation nationale, Mme H..., agent contractuel affecté au cabinet du Premier ministre, Mme K..., agent contractuel affecté au cabinet du ministre délégué aux relations avec le Parlement, M. N..., agent contractuel affecté au cabinet du ministre de l'éducation nationale, M. O..., agent contractuel affecté au cabinet du président de la République et Mme P..., agent contractuel affecté au ministère de l'intérieur ;

Considérant que MM. Y..., Z... et E..., directeurs de cabinet du ministre de l'éducation nationale, étaient informés du caractère irrégulier de ces nominations et des difficultés de gestion qui en résulteraient ;

Considérant en effet que, par note du 17 janvier 2006, M. R..., directeur adjoint de l'encadrement au ministère de l'éducation nationale, a indiqué à M. Z..., directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale, que, s'agissant des inspecteurs de l'académie de Paris, « *aucune nouvelle nomination ne peut être prononcée. En effet, il n'y a plus de références réglementaires et plus d'emploi budgétaire* » ;

Considérant que, cependant, par une note du 24 février 2006, M. S..., directeur des affaires financières au ministère de l'éducation nationale, a exposé au directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale, M. Z..., qu'« *il existe un corpus de textes et de traditions relatives aux inspecteurs de l'académie de Paris qui ne constituent toutefois pas un statut* » ; que par la même note, M. S... indique que « *la LOLF, dans la mesure où elle a supprimé la présentation détaillée des emplois au profit d'un plafond global exprimé en équivalents temps plein, ouvre toutefois de nouvelles possibilités. Dès lors que les inspecteurs de l'académie de Paris figurent toujours au décret de 1948, il pourrait être envisagé de recruter de nouveau sur ces emplois* » ;

Considérant que M. Z... a fait savoir qu'il s'est fondé sur l'analyse de M. S... pour conclure qu'un flou juridique entourait ces emplois ; qu'il déclare que dès lors, il avait cru à la légalité de nouvelles nominations ;

Considérant que si, par la note susmentionnée du 24 février 2006, M. S... envisageait la possibilité « de recruter sur ces emplois », son analyse n'était faite que sous le seul angle budgétaire ; que dès lors, cette note ne pouvait légitimement être interprétée comme contredisant l'analyse juridique du directeur adjoint de l'encadrement et permettant ces recrutements ;

Considérant en effet, que l'absence d'obstacle budgétaire pour procéder à de nouvelles nominations ne donnait pas, en tout état de cause, un fondement juridique à ces emplois ; qu'au surplus, la référence faite par M. R... aux lois de finances avait pour seul objet de préciser que les emplois ouverts par ces lois jusqu'en 2003 étaient la seule base juridique des nominations intervenues en 2002, précédent invoqué par le cabinet du ministre de l'éducation nationale ;

Considérant que le plafond d'autorisations d'emplois créé par la loi organique relative aux lois de finances, en remplacement de la présentation détaillée des emplois budgétaires antérieure, ne pouvait davantage avoir pour effet de permettre des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris en dépit de leur irrégularité ;

Considérant qu'il ressort des auditions du recteur de l'académie de Paris et des doyens de l'Inspection générale de l'éducation nationale en fonction durant la période 2003 à 2008, que ceux-ci étaient hostiles à la nomination de nouveaux inspecteurs de l'académie de Paris dont les compétences ne leur semblaient pas répondre à un besoin ; qu'ils ont fait connaître cette position aux autorités chargées de préparer les nominations ;

Considérant dès lors que le cabinet du ministre de l'éducation nationale ne pouvait ignorer que le recrutement de nouveaux inspecteurs de l'académie de Paris, qui plus est dans des proportions conduisant à un doublement des effectifs, posait problème, du fait de l'irrégularité de ces nominations et de l'absence de besoin de tels recrutements pour l'administration d'accueil ;

Considérant que, sans tenir compte des alertes que lui avaient ainsi adressées les services du ministère de l'éducation nationale, M. Z... a, par lettre du 22 mars 2006, demandé au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie son accord pour procéder, en 2006 et 2007, à la nomination de huit nouveaux inspecteurs de l'académie de Paris ;

Considérant que le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas adressé de réponse à cette lettre ; que M. Z... ne peut donc pas se prévaloir d'un accord explicite du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de la préparation de ces nominations ;

Considérant que les deux successeurs de M. Z... dans les fonctions de directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale, M. E... et M. Y..., n'ont pas davantage tenu compte des alertes que les services du ministère de l'éducation nationale avaient adressées à M. Z... ; qu'ils ont poursuivi et mené à terme la procédure engagée par ce dernier en vue de la nomination de douze inspecteurs de l'académie de Paris, nominations intervenues entre le 9 octobre 2006 et le 9 mai 2008 ;

Considérant que les rapports au président de la République présentant les décrets de nomination de Mmes H..., M..., K..., G..., L... et P... et de MM. J..., N... et O..., commençaient par la formule suivante : « *Un poste d'inspecteur de l'académie de Paris étant vacant, il vous est proposé de le pourvoir en nommant [Mme A ou M. B] (...)* » ;

Considérant que, du fait de la suppression par la loi de finances pour 2004 des postes d'inspecteur de l'académie de Paris jusque là inscrits au budget de l'Etat, la mention de la vacance d'un poste était fautive ;

Considérant que cette mention, présente dans les neuf rapports concernant les personnes précitées, a contribué à rendre possible la nomination des intéressés, malgré l'absence d'emplois disponibles ;

Considérant par ailleurs que l'instruction a montré que les nominations comme inspecteurs de l'académie de Paris de ces neuf personnes ainsi que celles de MM. Q..., T... et F... n'ont pas été soumises au visa du contrôleur financier près le ministère de l'éducation nationale ;

1-2 La qualification et les responsabilités

Considérant en premier lieu que l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes et des services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans sa rédaction en vigueur du 1^{er} janvier 2006 au 11 août 2008, mentionne, parmi les actes d'engagement de dépenses de personnel soumis au visa du contrôleur financier, « *les nominations et classements des agents dans les emplois fonctionnels* » ;

Considérant toutefois qu'il n'est pas établi que les nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris constituaient des nominations dans des « emplois fonctionnels » au sens des dispositions précitées de l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2005 ;

Considérant que dans ces conditions, l'absence de soumission des actes de nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris au visa du contrôle financier ne peut être qualifiée d'infraction ;

Considérant en deuxième lieu que les rapports de présentation des décrets de nomination de Mmes G... et H..., M. J..., Mmes M..., K... et L... n'ont pas été préparés par Mme C..., directrice de l'encadrement au ministère de l'éducation nationale du 13 juillet 2006 au 29 septembre 2008 ;

Considérant ainsi que la responsabilité de Mme C... ne peut être engagée ;

Considérant en troisième lieu que les informations dont disposaient les directeurs de cabinet des ministres de l'éducation nationale, notamment M. Z..., qui était destinataire de la lettre de M. R... du 17 janvier 2006 précitée, indiquant qu' « aucune nouvelle nomination ne peut être prononcée », étaient de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris en 2006, 2007 et 2008 ;

Considérant que le fait, pour le directeur de cabinet d'un ministre, de ne pas alerter celui-ci sur les risques juridiques de ces nominations, et les difficultés de gestion qu'elles entraîneraient nécessairement, constitue une faute de gestion relevant de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières qui sanctionne « toute personne visée à l'article L. 312-1 qui (...) aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat » ;

Considérant que cette infraction est imputable aux trois directeurs de cabinet des ministres de l'éducation nationale successivement en fonctions du 6 juin 2005 au 23 juin 2009, M. Z..., M. E... et M. Y... ; que ces derniers ont préparé ou mis en œuvre les douze nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris réalisées entre le 9 octobre 2006 et le 9 mai 2008 ;

Considérant que M. U..., ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 2 juin 2005 au 15 mai 2007, a produit une attestation écrite en date du 9 juillet 2010 visant à exonérer de leur responsabilité MM. Z... et E..., et soulignant notamment que ses directeurs de cabinet successifs lui ont rendu compte du dossier au cours des entretiens quotidiens qu'ils avaient avec lui ;

Considérant que M. V..., ministre de l'éducation nationale du 18 mai 2007 au 23 juin 2009, a produit une attestation en date du 25 août 2010 indiquant qu'il a donné instruction à son directeur de cabinet de faire préparer les décrets de nomination « en connaissant les conditions de nomination des inspecteurs de l'académie de Paris » et que M. Y... lui « a rendu compte de ce dossier au cours de réunions de travail » ;

Considérant cependant que ces attestations ne constituent pas, au sens de l'article L. 313-9 du code des juridictions financières, « un ordre écrit (...) donné personnellement par le ministre compétent (...) dès lors que ces autorités ont été dûment informées de l'affaire » qui aurait été préalable aux infractions et serait de nature à exonérer de leur responsabilité M. Z..., M. E... et M. Y... ;

Considérant qu'aucune pièce n'établit que les directeurs de cabinet ont informé leurs ministres du doute sérieux qui existait sur la légalité de ces nominations et des difficultés de gestion en résultant ; que d'ailleurs, il ressort des auditions de MM. Z... et E... et de l'audience publique du 24 juin 2011 que ces derniers n'ont pas signalé à leur ministre que les nominations projetées étaient illégales parce qu'ils estimaient qu'elles ne l'étaient pas ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, M. Z... a contribué activement à la préparation des nominations ; que M. E... et M. Y... y ont pris part ;

Considérant qu'ainsi la responsabilité de MM. Y..., Z... et E... est engagée sur le fondement de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

2- Sur la fixation des rémunérations

Considérant que M. D..., contrôleur budgétaire et comptable ministériel, auquel les services du ministère de l'éducation nationale, notamment le secrétariat général, ont demandé de viser, en application des dispositions précitées des articles 12 et 15 du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 et de l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2005, « deux projets d'arrêtés attribuant le traitement afférant au groupe hors échelle A-3^{ème} chevron à MM. N... et O..., (...) nommés inspecteurs de l'académie de Paris (...) par décrets du Président de la République en date du 2 mai 2008 », a, par note du 13 juin 2008, signifié à ses interlocuteurs son refus de déférer à leur demande ; qu'il s'est fondé pour cela sur la lettre du 13 avril 2007 par laquelle le ministre du budget avait indiqué qu'aucune nouvelle nomination d'inspecteurs de l'académie de Paris n'interviendrait dans l'attente des propositions concernant l'intégration desdits inspecteurs dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux ;

Considérant que M. D... est revenu sur sa décision et a finalement visé, « à titre exceptionnel », les arrêtés portant classement indiciaire de M. N... et M. O..., ainsi que l'arrêté portant classement indiciaire de Mme P... ;

Considérant toutefois que l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes et des services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans sa rédaction en vigueur du 1^{er} janvier 2006 au 11 août 2008, mentionne, parmi les actes d'engagement de dépenses de personnel soumis à visa du contrôleur financier, « les nominations et classements des agents dans les emplois fonctionnels » ; qu'il n'est pas établi que les nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris constituaient des nominations dans des « emplois fonctionnels » au sens des dispositions précitées de l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2005 ;

Considérant ainsi que la responsabilité de M. D... ne saurait être engagée, son visa préalable n'étant pas obligatoire au cas d'espèce ;

3- Sur les mises à disposition de treize inspecteurs de l'académie de Paris auprès de services ou organismes publics

3-1 Les faits

Considérant que treize inspecteurs de l'académie de Paris ont été, pendant la période considérée, mis à disposition de services ou d'organismes publics autres que le rectorat de l'académie de Paris ; que MM. W..., 1..., 2..., 3..., 4... et 5... et Mmes 6... et 7..., étaient mis à disposition de l'Inspection générale de l'éducation nationale, où ils exerçaient les fonctions de chargé de mission ; que M. Q... était mis à disposition du Haut conseil de l'éducation artistique et culturel, où il exerçait les fonctions de secrétaire général ; que M. J... était mis à disposition du cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, où il exerçait les fonctions de chef de cabinet ; que Mme G... était mise à disposition de l'ambassadeur de France auprès du Bureau international du travail, où elle exerçait les fonctions de chargé de mission ; que Mme M... était mise à disposition du chancelier de l'Institut de France, où elle exerçait les fonctions de chef de cabinet ; que M. O... était mis à disposition du cabinet du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, où il exerçait les fonctions de chargé de mission ;

Considérant qu'aux termes des articles 2 et 3 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines

modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions, dans sa version en vigueur au moment des faits, « *la mise à disposition d'un fonctionnaire est prononcée par arrêté du ministre dont il relève* » ;

Considérant par ailleurs que, selon l'article 3 dudit décret, lorsque la mise à disposition du fonctionnaire intervient auprès d'un organisme d'intérêt général, public ou privé, ou d'un organisme à caractère associatif qui assure une mission d'intérêt général, elle ne peut intervenir qu'après signature d'une convention passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil ;

Considérant que cette obligation de conclure une convention avec l'organisme d'accueil a ultérieurement été étendue à toute mise à disposition par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique dans la loi du 11 janvier 1984, avec effet à compter du 1^{er} juillet 2007 ;

Considérant que onze des treize mises à disposition précitées n'ont été précédées ni d'arrêtés de mise à disposition ni de conventions entre le rectorat de l'académie de Paris et les services ou organismes publics auprès desquels les inspecteurs étaient mis à disposition ; que seules l'ont été, les mises à disposition de Mme M..., à compter du 24 mars 2009, et de Mme G..., à compter du 14 avril 2009 ;

Considérant que MM. 1..., 2..., 3..., 4..., Q..., J..., et O... et Mme G..., mis à disposition de divers services ou organismes publics, n'avaient pas le statut de fonctionnaire de l'Etat lorsqu'ils ont été nommés inspecteurs de l'académie de Paris ;

3-2 La qualification et les responsabilités

Considérant que les infractions relatives aux mises à disposition intervenues après le 20 juillet 2004 ne sont pas atteintes par la prescription et peuvent être examinées par la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Considérant en premier lieu que l'exercice par les inspecteurs de l'académie de Paris, de fonctions à l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) relevait davantage d'une procédure d'affectation au sein des services du ministère de l'Education nationale que d'une mise à disposition au sens du décret du 16 septembre 1985 susmentionné ; que dès lors il n'est pas établi qu'un arrêté de mise à disposition devait intervenir au préalable pour les huit personnes concernées ; qu'il en est de même pour M. J..., affecté au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant en deuxième lieu que les inspecteurs de l'académie de Paris mis à disposition à compter du 20 juillet 2004 l'ont été en l'absence d'arrêtés et de conventions de mise à disposition, hormis les cas de Mme M..., à compter du 24 mars 2009, et de Mme G... à compter du 14 avril 2009 ;

Considérant en troisième lieu que la nomination en qualité d'inspecteur de l'académie de Paris des personnes qui étaient auparavant agents contractuels n'a pas eu pour effet de leur conférer la qualité de fonctionnaires de l'Etat ; qu'en effet, aux termes de l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, « *le présent titre s'applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre I^{er} du*

statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat » ; que les inspecteurs de l'académie de Paris, faute de base statutaire, n'ont pas été titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat ;

Considérant que l'article 33-1 du 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, créé par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007, autorise la mise à disposition d'agents non titulaires employés pour une durée indéterminée auprès notamment des administrations de l'Etat et de ses établissements publics ; que cette faculté ne peut bénéficier qu'aux seuls agents non titulaires de l'Etat auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 17 janvier 1986, dès lors qu'ils sont employés pour une durée indéterminée ; que les inspecteurs de l'académie de Paris non titulaires ne relèvent d'aucune de ces catégories ; qu'en conséquence, ces inspecteurs ne pouvaient être régulièrement mis à disposition de services ou organismes publics autres que le rectorat de l'académie de Paris ;

Considérant au surplus qu'alors que l'article 33-1 du décret du 17 janvier 1986 subordonne la mise à disposition des agents non titulaires employés pour une durée indéterminée à la « *signature d'une convention passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil* », définissant « *notamment la nature et le niveau des activités exercées par l'agent, ses conditions d'emploi et les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités* », ainsi que, « *le cas échéant, les modalités de remboursement, par l'organisme d'accueil, de la rémunération perçue par l'agent* », cette formalité n'a pas été respectée en l'espèce, sauf pour Mme G... à partir du 14 avril 2009 ;

Considérant ainsi que M. Q..., M. J..., Mme G... et M. O..., dont la situation d'agents non titulaires ne se rattachait à aucune des catégories d'agents visées par 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, ont ainsi été irrégulièrement mis à disposition de services et d'organismes publics ;

Considérant que ces irrégularités constituent des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant que ces faits sont imputables à M. X..., recteur de l'académie de Paris du 12 décembre 2002 au 5 décembre 2008, responsable du service gestionnaire des inspecteurs de l'académie de Paris au moment des faits ;

4- Sur l'absence de contrôle du service fait

4-1 Les faits

Considérant que l'absence totale de service fait pendant une période déterminée est avérée pour Mme H... et Mme K..., qui n'ont effectué aucun travail pour le rectorat de l'académie de Paris d'avril 2007 à janvier 2009 ;

4-2 La qualification et les responsabilités

Considérant que l'absence de service fait des intéressées a résulté de ce que leur chef de service ne leur a confié aucune mission au cours de ces périodes ; que ce n'est que le 9 janvier 2009 que, sur la base de deux lettres de mission de M. Z..., Mmes H... et K... ont commencé à travailler pour le rectorat de l'académie de Paris ;

Considérant qu'aux termes de l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. (...) Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* » ; que parmi les tâches d'un chef de service figurent l'organisation du service et le contrôle des activités des agents placés sous son autorité ;

Considérant qu'il résulte de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qu'en l'absence de service fait, l'agent concerné perd le droit au traitement et aux indemnités auxquels il peut prétendre ;

Considérant que constitue une violation de ces dispositions le fait, pour un chef de service, de n'attribuer aucun travail à ses subordonnés et, en l'absence de service fait, de ne pas constater que ceux-ci ont perdu le droit au traitement et aux indemnités auxquels ils pouvaient prétendre ; que cette violation est constitutive d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat qui rend ses auteurs passibles de sanctions de la Cour de discipline budgétaire et financière sur le fondement de l'article L. 313-4 précité du code des juridictions financières ;

Considérant que cette violation est également constitutive de l'infraction prévue et réprimée par l'article L. 313-6 du même code, qui vise « *toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage* » ;

Considérant que la responsabilité de M. X..., recteur de l'académie de Paris du 12 décembre 2002 au 5 décembre 2008, est engagée sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières pour la période d'inactivité totale de Mmes H... et K du mois d'avril 2007 au mois de décembre 2008 ;

Considérant en revanche que la responsabilité de M. Z..., qui a succédé à M. X... comme recteur de l'académie de Paris, le 15 décembre 2008, n'est pas engagée ; qu'en effet, moins d'un mois après sa nomination, il a défini les tâches des deux inspectrices ;

Sur les circonstances

Considérant que les neuf nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris intervenues en 2006 et 2007 résultent d'une procédure initiée par M. Z..., qui exerçait alors les fonctions de directeur de cabinet ; que M. E... a seulement mené cette procédure à son terme ;

Considérant, en ce qui concerne les trois nominations de 2008, que l'attestation produite par M. V... le 25 août 2010, ne constitue certes pas l'ordre écrit préalable de nature à exonérer la

responsabilité de M. Y..., au sens de l'article L. 313-9 du code des juridictions financières ; qu'elle doit toutefois être prise en considération en ce qu'elle indique que M. V... « a donné instruction à son directeur de cabinet de faire préparer les décrets de nomination de MM. O..., N... et de Melle P... (...) » ; qu'en effet, M. V... ne pouvait ignorer les conséquences de cette décision, eu égard à ses fonctions passées au sein de ce ministère, qui lui donnaient une parfaite connaissance du dossier ;

Considérant que ces éléments constituent des circonstances absolutoires justifiant que MM. Y... et E... soient relaxés des fins de la poursuite ;

Considérant que, si la responsabilité de M. X... est entière en ce qui concerne la mise à disposition irrégulière des inspecteurs de l'académie de Paris nommés en 2006, 2007 et 2008, cette irrégularité résulte des nominations elles-mêmes sans fondement de ces derniers ;

Considérant en outre, que l'absence de service fait par Mmes H... et K... et le fait qu'il ne leur ait pas été confié de missions résultent directement de leurs nominations irrégulières, et dont il n'est pas établi qu'elles correspondaient à un besoin effectif ;

Considérant que ces constats sont de nature à atténuer la responsabilité de M. X... ;

Sur l'amende

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. Z... une amende de 400 € et à M. X... une amende de 300 € ;

Sur la publication au Journal officiel de la République française

Considérant qu'il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel de la République française* en application de l'article L. 314-20 du code des juridictions financières ; que cette publication sera faite sans mention des noms des intéressés.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Patrick Z... est condamné à une amende de 400 € (quatre cents euros) ;

Article 2 : M. Maurice X... est condamné à une amende de 300 € (trois cents euros) ;

Article 3 : MM. Philippe Y..., Didier D... et Bernard E... et Mme C... sont relaxés des fins de la poursuite ;

Article 4 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française* en la forme anonyme.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, le vingt-quatre juin deux mille onze par M. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, Président ; M. Toutée, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président ; MM. Loloum et Christnacht, conseillers d'État, M. Vachia et Mmes Fradin et Vergnet, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Lu en séance publique le treize juillet deux mille onze.

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,

Didier MIGAUD

Maryse LE GALL