

## Cour de discipline budgétaire et financière

Plénière

**Arrêt du 4 décembre 2015** « *Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris (FNSP-IEP de Paris)* »

N° 204-727  
-----

### RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

### AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,  
siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières (CJF), notamment le titre 1<sup>er</sup> de son livre III, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le code général des impôts, notamment son article 261 ;

Vu le code de l'éducation, notamment ses articles L. 621-1, L. 621-2, L. 621-3, L. 758-1, L. 758-2 et D. 758-1 ;

Vu le décret n° 46-492 du 22 mars 1946 relatif à l'administration et au fonctionnement de la Fondation nationale des sciences politiques ;

Vu le décret n° 72-1266 du 28 décembre 1972 portant approbation des dispositions statutaires de la Fondation nationale des sciences politiques ;

Vu le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, notamment son article 7 ;

Vu le décret n° 93-461 du 25 mars 1993 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur, ensemble le décret n° 2000-552 du 16 juin 2000 relatif aux aménagements de service accordés à certains personnels enseignant dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;

Vu le décret n° 99-855 du 4 octobre 1999 instituant une prime de responsabilités pédagogiques dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, notamment ses articles 3 et 5 ;

Vu la communication du président de la troisième chambre de la Cour des comptes, en date du 16 novembre 2012, ensemble les pièces à l'appui, enregistrées au parquet général près

la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, le 19 novembre 2012, aux fins de saisir ladite Cour des faits relatifs à la gestion de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris susceptibles de constituer des infractions passibles des sanctions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF ;

Vu le réquisitoire en date du 13 février 2013 par lequel le procureur général de la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière a saisi de cette affaire le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 314-3 du CJF ;

Vu la décision du 12 mars 2013 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné comme rapporteur M. Alain Hespel, alors président de chambre maintenu dans les fonctions de conseiller maître ;

Vu les lettres du 10 juillet 2013 par lesquelles, conformément aux dispositions de l'article L. 314-4 du CJF, ont été respectivement mis en cause au regard des faits de l'espèce :

- M. Jean-Claude X..., président du conseil d'administration de la FNSP ;
- M. Aurélien Y..., directeur des ressources humaines de la FNSP au moment des faits ;

Vu le dossier de l'instruction que le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au ministère public près ladite Cour, le 14 avril 2014, comprenant notamment le rapport établi par M. Hespel ;

Vu la lettre du procureur général, en date du 12 janvier 2015, informant le président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision, après communication du dossier de l'affaire, de poursuivre la procédure en application de l'article L. 314-4 du CJF ;

Vu les lettres du 19 janvier 2015 par lesquelles, en application de l'article L. 314-5 du CJF, le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis pour avis le dossier de l'affaire à la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et au ministre des finances et des comptes publics ;

Vu la décision du procureur général du 16 juillet 2015 renvoyant MM. X... et Y... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du CJF, ainsi que les lettres du même jour adressées par lui à MM. X... et Y... pour les informer de cette décision, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les lettres recommandées adressées le 21 juillet 2015 par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à MM. X... et Y..., 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 CJF et les citant à comparaître le 6 novembre 2015 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la demande présentée par Maîtres Baverez et Cornut-Gentille pour M. X..., adressée au président de la Cour par courriel et par fax du 14 septembre 2015, tendant à faire citer quatre témoins, MM. Michel Z... (président du conseil de direction de l'IEP de Paris à l'époque des faits), Louis A... (membre du conseil d'administration de la FNSP), Olivier B... (membre du conseil d'administration de la FNSP) et Frédéric C... (directeur de l'IEP de Paris) lors de l'audience publique, et les permis, délivrés le 29 septembre 2015 par le président de la Cour, après conclusions du procureur général, de citer ces personnes à cette audience ;

Vu la demande présentée par Maître Glaser pour M. Y..., adressée au président de la Cour par courriel du 14 septembre 2015, tendant à faire citer trois témoins, M. Frédéric C... (directeur de l'IEP de Paris), Mme Isabelle D... (responsable du pôle académique à la direction des ressources humaines de Sciences Po) et M. Michel E... (ancien directeur du cycle d'urbanisme de l'IEP de Paris) lors de l'audience publique, et les permis, délivrés le 29 septembre 2015 par le président de la Cour, après conclusions du procureur général, de citer ces personnes à cette audience ;

Vu les lettres recommandées du 29 septembre 2015 par lesquelles la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis aux témoins, MM. Z..., A..., B..., C..., Mme D... et M. E..., une convocation à l'audience publique, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire produit par Maîtres Baverez et Cornut-Gentille pour M. X..., le 19 octobre 2015, ainsi que sa version mise à jour transmise le 5 novembre 2015, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire produit par Maîtres Glaser et Perrotet pour M. Y..., le 19 octobre 2015, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le rapporteur, M. Hespel, résumant son rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du CJF ;

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

Entendus sous serment les témoins, MM. Z..., A..., B..., C..., Mme D... et M. E..., en leur déposition, en application de l'article L. 314-10 du CJF ;

Entendu le procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du CJF ;

Entendus en leurs plaidoiries Maîtres Baverez et Cornut-Gentille, conseils de M. X..., et Maître Glaser, conseil de M. Y..., MM. X... et Y... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

### **Sur la compétence de la Cour**

1. Considérant que la FNSP est une fondation de droit privé, créée en 1945 et bénéficiant du soutien financier de l'État ; que cette fondation assure l'ensemble de la gestion administrative et financière de l'IEP de Paris, également créé en 1945, établissement public scientifique, culturel et professionnel auquel a été conféré en 1985 le statut de « grand établissement » ; que si ces deux personnes morales sont distinctes, l'une, la FNSP, étant un organisme de droit privé sans but lucratif, percevant des concours financiers qui autorisent, notamment, la Cour des comptes à en contrôler le bon emploi, l'autre, l'IEP de Paris, étant de droit public, mais exonérée de l'obligation de respecter les règles de la gestion et de la comptabilité publiques du fait de son rattachement à la FNSP, elles sont indissolublement liées et constituent ensemble l'institution connue sous le nom de « Sciences Po » ;

2. Considérant qu'en application du b) du I de l'article L. 312-1 du CJF, la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de ses fonctions par « *Tout fonctionnaire ou agent civil [...] de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics [...]* », et qu'en application du c) du même I, elle est compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de ses fonctions par « *Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes [...]* » ;

3. Considérant que ces dispositions sont applicables aux membres du conseil d'administration de la FNSP ainsi qu'aux agents, quel que soit leur statut, de la FNSP et de l'IEP de Paris ;

**Sur l'absence d'avis de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre des finances et des comptes publics**

4. Considérant que si la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre des finances et des comptes publics n'ont pas fait connaître leur avis à la Cour, cette circonstance ne saurait faire obstacle à la poursuite de la procédure, en application de l'article L. 314-5 du CJF ;

**Sur la prescription**

5. Considérant que, conformément à l'article L. 314-2 du CJF, 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 ;

6. Considérant qu'en l'espèce, les faits examinés par la Cour sont postérieurs à l'année 2007 et qu'ainsi ils ont eu lieu moins de cinq ans avant l'enregistrement du déféré au ministère public près ladite Cour, le 19 novembre 2012 ;

**Sur les contestations préliminaires relatives à la procédure**

7. Considérant que dans leur mémoire en défense produit pour M. X... puis lors de l'audience publique, Maîtres Baverez et Cornut-Gentille ont soutenu en premier lieu que la procédure qui a conduit au déféré de la troisième chambre de la Cour des comptes, au réquisitoire et à la décision de renvoi prise par le procureur général a été menée de manière non contradictoire ; en deuxième lieu, que les pièces versées au dossier de la présente procédure ont été sélectionnées de façon à soutenir seulement l'accusation et que l'instruction par le rapporteur est « *restée purement virtuelle* » et a été « *entièrement menée à charge* » ; en troisième lieu, que le rapporteur et le procureur général ont disposé chacun, pour déposer respectivement leur rapport et la décision de renvoi, de délais sensiblement supérieurs à celui imparti à M. X... pour produire son mémoire en défense ; en quatrième lieu, que des informations relatives à la procédure devant la troisième chambre de la Cour des comptes et à la présente procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière ont été communiquées à la presse, de sorte qu'il a été porté atteinte à la présomption d'innocence et à l'équité du procès ; enfin, que l'interprétation qui a été faite par le procureur général des textes applicables à la FNSP pour imputer à M. X... les infractions aux dispositions des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF ne répond pas à l'exigence de clarté et de prévisibilité à

laquelle est subordonnée la possibilité d'une sanction ; qu'ils en concluent que « [...] la procédure devant la CDBF contre M. Jean-Claude X... est entachée de graves irrégularités au regard de la protection par la Convention européenne des droits de l'homme des droits des personnes mises en cause » et « doit en conséquence être abandonnée. » ;

8. Considérant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, a jugé (point 11) que : « [...] l'article L. 311-4 prévoit que les fonctions du ministère public près la Cour sont remplies par le procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général et, s'il y a lieu, de commissaires du Gouvernement ; que le second alinéa de l'article L. 314-3 charge le président de la Cour de discipline budgétaire et financière de désigner un rapporteur chargé de l'instruction ; que cette instruction constitue une enquête administrative préalable à la saisine de la Cour ; qu'une fois cette instruction terminée, le dossier est soumis au procureur général qui décide du classement de l'affaire ou du renvoi devant la Cour ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des principes d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de fonctions juridictionnelles à l'encontre des dispositions de l'article L. 311-5, relatives à la nomination des rapporteurs à qui est confiée l'instruction des affaires avant que le ministère public ne décide s'il convient de saisir la Cour », et (point 18) « [...] qu'en n'organisant ni une procédure contradictoire ni un contrôle juridictionnel à ce stade de la procédure, les dispositions des articles L. 314-3 et L. 314-4 ne méconnaissent pas la garantie des droits des personnes pouvant faire l'objet d'enquêtes ou d'investigations préalables au renvoi d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière » ;

9. Considérant que dans cette même décision du 24 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a jugé (points 29, 30 et 31) que « [...] l'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent ; », que « [les dispositions] de l'article L. 313-4 font expressément référence à la méconnaissance des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses ou à la gestion des biens de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 et aux agissements qui ont entraîné des infractions prévues par le titre I<sup>er</sup> du livre III de la partie législative du code des juridictions financières ; que celles de l'article L. 313-6 font expressément référence au fait de procurer à autrui ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé [...] », et que « par suite, les dispositions des articles [...] L. 313-4 et L. 313-6 [...] ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions réprimées » ;

10. Considérant qu'en l'espèce, les critiques relatives à la conduite de la procédure précédant la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, à la consistance initiale du dossier et aux délais dont le rapporteur et le procureur général auraient disposé, l'un pour déposer son rapport, l'autre pour prendre la décision de renvoi, comparés à ceux ensuite impartis à la défense pour produire son mémoire en défense, ne sont, en tout état de cause, de nature à affecter ni la régularité de la procédure suivie après le renvoi des personnes mises en cause devant la Cour, ni l'impartialité de celle-ci ; qu'il en va de même du fait, pour très regrettable qu'il soit, que des éléments relatifs à la présente affaire ont été mentionnés dans des articles de presse ; que l'affirmation selon laquelle l'instruction par le rapporteur aurait été insuffisamment approfondie et conduite seulement à charge n'est étayée par aucun fait précis ; qu'au demeurant, il ressort des mémoires et des plaidoiries de la défense que celle-ci, dans les délais qui lui ont été accordés, a pu répondre de façon circonstanciée à l'ensemble des griefs

formulés par la décision de renvoi et verser au dossier les pièces complémentaires utiles à son argumentation ; qu'ainsi, contrairement à ce qui est allégué, les droits de la défense et l'équité du procès n'ont pas été méconnus dans le cadre de la présente procédure ;

11. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu d'écarter ces moyens de procédure et d'examiner l'affaire au fond ; que, s'agissant du principe de légalité des délits et des peines, également invoqué, la Cour s'attachera à vérifier, lors de l'examen au fond des manquements relevés par la décision de renvoi, que les règles en cause dans chaque cas sont suffisamment claires pour que la sanction de leur méconnaissance soit prévisible ;

#### **A - Sur le système de comptabilisation du service des enseignants et enseignants-chercheurs affectés à l'IEP de Paris**

12. Considérant que la décision de renvoi du procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 16 juillet 2015, comportait des poursuites relatives au système de comptabilisation du service des enseignants et enseignants-chercheurs affectés à l'IEP de Paris sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF ; qu'au cours de l'audience, le procureur général a abandonné les poursuites fondées sur l'article L. 313-6 du CJF, dont la Cour de discipline budgétaire et financière n'est, de ce fait, plus saisie ;

13. Considérant que les irrégularités relatives à la situation des enseignants et des enseignants-chercheurs, au titre desquelles il est reproché à M. Y... un défaut de vigilance en sa qualité de directeur des ressources humaines et que relève la décision de renvoi, sont les suivantes :

- Cumul de décharges d'enseignement pour responsabilités pédagogiques et d'heures complémentaires d'enseignement, en contradiction avec l'article 5 du décret du 4 octobre 1999 susvisé, qui dispose que « *Les bénéficiaires d'une prime de responsabilités pédagogiques peuvent être autorisés à convertir [...] leur prime en décharge de service, par décision du chef d'établissement, selon les modalités définies par le conseil d'administration* » ou de l'instance équivalente, sans pouvoir « *[...] être autorisés à effectuer des enseignements complémentaires.* » ;
- Cumul de décharges d'enseignement statutaires et d'heures complémentaires en violation des dispositions du IV de l'article 7 du décret du 6 juin 1984 susvisé ;
- Octroi de décharges d'enseignement excédant les deux-tiers des services d'enseignement, en contravention avec les dispositions du IV de l'article 7 du décret modifié du 6 juin 1984 susvisé, qui limitent expressément la possibilité, pour le directeur d'une unité de formation ou de recherche, d'être déchargé du service d'enseignement à « *au plus [les] deux-tiers du service* » ;
- Réduction du service des professeurs agrégés affectés à l'IEP de Paris à 192 heures, en contravention avec les dispositions combinées des décrets du 25 mars 1993 et du 16 juin 2000 susvisés, qui n'autorisent des aménagements temporaires que dans des cas limitativement énumérés ;

14. Considérant que le règlement adopté par l'assemblée générale des professeurs et maîtres de conférence de l'IEP de Paris et approuvé par le directeur de cet établissement prévoit que « *[...] le service de chaque professeur et maître de conférences est établi par le directeur de l'Institut après entretien avec l'intéressé et en accord avec lui.* » ; que

l'instruction a confirmé que l'administrateur de la FNSP, directeur de l'IEP de Paris, décidait bien de la détermination du service de chaque professeur et maître de conférences, des décharges accordées et de leur éventuel cumul avec certains avantages ; que si l'administrateur de la FNSP, directeur de l'IEP de Paris, se faisait notamment assister, pour ce faire, par les services de la direction des études et de la scolarité, la direction des ressources humaines n'y prenait en revanche aucune part ;

15. Considérant qu'il résulte de ses termes mêmes que la délégation de pouvoirs consentie par l'administrateur de la FNSP au directeur des ressources humaines, le 25 septembre 2007, ne visait que les personnels de la Fondation et ne comprenait donc pas le contrôle de la situation des enseignants et des enseignants-chercheurs, fonctionnaires affectés à l'IEP de Paris ; que si la direction des ressources humaines assurait, outre la rémunération des personnels de la FNSP, le paiement des rémunérations accessoires des enseignants et enseignants-chercheurs, et disposait en conséquence des informations nécessaires à cet effet, il ressort notamment des témoignages recueillis sous serment au cours de l'audience que cette mission n'incluait pas la vérification de la validité des décisions prises en amont de cette opération matérielle, ni celle de la réalité du service fait ;

16. Considérant qu'à compter de la fin de l'année 2009, les instances dirigeantes de Sciences Po ont décidé de créer, au sein de la direction des ressources humaines, un « pôle académique » afin de disposer d'un « guichet unique » pour l'ensemble des personnels de l'institution ; que toutefois, au-delà de l'énoncé de cet objectif général, aucune décision n'est venue définir les attributions précises de ce service ou son calendrier de montée en charge ; qu'il ressort de l'instruction que, s'agissant des enseignants ayant la qualité de fonctionnaires affectés à l'IEP de Paris, sa mission se limitait à la gestion des carrières et à la tenue du dossier administratif ; qu'au demeurant, la délégation de pouvoirs consentie initialement à M. Y... n'a pas été modifiée pour y inclure la gestion des enseignants et des enseignants-chercheurs relevant de l'IEP de Paris ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, dans l'organisation de la FNSP telle qu'elle ressort du dossier soumis à la Cour, éclairé par les auditions des témoins cités par sa défense, M. Y... ne contribuait pas à la définition du service des enseignants et enseignants-chercheurs affectés à l'IEP de Paris et n'avait ni compétence ni moyens pour contrôler *a posteriori* la régularité des décisions prises à ce titre et leur exécution, de sorte qu'en tout état de cause, l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF ne peut lui être imputée ;

**B - Sur les modalités d'attribution à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris d'une rémunération non conforme aux dispositions réglementaires en vigueur**

18. Considérant que M. F... a été détaché de son corps d'origine pour exercer les fonctions d'administrateur de la FNSP et de directeur de l'IEP de Paris jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, puis placé en position de disponibilité à compter de cette date, par décret du 27 février 2008, tout en continuant d'exercer ces mêmes fonctions ; qu'il a perçu, durant la période 2008-2011 et jusqu'à son décès en 2012, une rémunération composée de différentes parts se rattachant aux deux fonctions qu'il assumait : en premier lieu, un salaire versé par la FNSP, en tant que directeur de l'IEP de Paris, auquel s'ajoutait une prime d'administration directement versée par l'État, au titre de la direction d'un grand établissement ; ensuite, une indemnité de fonctions de 6 000 euros bruts mensuels, fixe et non revalorisée, en tant qu'administrateur de la FNSP ; enfin, une part annuelle variable, dénommée « prime de

résultat », dont l'imputation au titre de l'une ou l'autre de ses deux fonctions n'était pas explicitement précisée ;

19. Considérant que la rémunération annuelle brute totale perçue par M. F... a atteint, selon ses bulletins de salaire, son montant maximum de 537 247 euros en 2010 ; que la partie correspondant au salaire annuel brut du directeur de l'IEP de Paris est passée, au cours de la période 2008-2011, de 229 415 à 263 354 euros ; que la prime annuelle de résultat a varié au cours de la même période entre 145 000 et 200 000 euros alors qu'elle était de 90 000 euros en 2005 (montants bruts) ;

### ***Sur le non-respect des règles d'exécution des dépenses***

20. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe au décret du 28 décembre 1972 susvisé définissant les dispositions statutaires régissant la FNSP, celle-ci « [...] *est gérée par un conseil d'administration* [...] » ; que le décret du 22 mars 1946 susvisé dispose en son article 3 que le conseil d'administration de la FNSP « *délibère notamment sur [...] 6° les conditions de recrutement et de rémunération du personnel* » ; que ce même décret précise, en ses articles 6 et 7, que le président du conseil d'administration de la Fondation « [...] *instruit les affaires soumises au conseil d'administration* » et « [...] *représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile* » et que l'administrateur, auquel le président « [...] *peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs* », « [...] *est chargé, sous l'autorité du président, de l'exécution des décisions du conseil* » et « [...] *remplit toutes les fonctions pour lesquelles il est spécialement habilité par le conseil* » ; qu'aux termes de l'article L. 758-1 du code de l'éducation, la FNSP « [...] *assure la gestion administrative et financière de l'Institut d'études politiques de Paris* » ; qu'il résulte clairement de ces textes que le conseil d'administration, organe délibérant de la FNSP, est doté d'une compétence générale pour l'ensemble de la gestion administrative de la FNSP et de l'IEP de Paris, sous réserve des délégations qu'il consent, et que cette compétence inclut les questions relatives à la rémunération du personnel, y compris celle des cadres dirigeants de Sciences Po ;

21. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au cours de la période en cause dans la présente affaire, le processus de fixation des éléments de rémunération des dirigeants de Sciences Po comportait chaque année l'intervention d'une instance interne à la FNSP composée de plusieurs membres du conseil d'administration, instituée en 2005 à l'initiative du précédent président de la Fondation, qui en assumait la présidence comme l'a fait ensuite son successeur ; que les délibérations de cette instance dénommée « commission des rémunérations » se traduisaient par un compte rendu de réunion signé par le président et le vice-président de la Fondation, dans lequel figuraient les montants retenus pour les différents éléments de rémunération des dirigeants concernés, dont l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris ; que le résultat de ces délibérations, ainsi consigné, n'était jamais remis en cause et était immédiatement mis en application par les services concernés de la Fondation ;

22. Considérant qu'il ressort de l'instruction que le conseil d'administration de la FNSP n'a jamais statué sur la constitution de cette « commission des rémunérations », sur sa composition, ni sur son rôle ; qu'il n'a pas non plus été mis en mesure de se prononcer sur le principe et sur les critères et conditions d'évolution des différents éléments de la rémunération de l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, en particulier la prime annuelle de résultat ; que les comptes rendus de la « commission des rémunérations » ne lui étaient pas soumis pour validation ni même transmis pour information ;

23. Considérant qu'il ne peut être sérieusement soutenu qu'en approuvant *a posteriori* les comptes de la Fondation, lesquels comportaient l'indication globale des rémunérations allouées aux cadres dirigeants, mais sans informations détaillées ni individualisées, le conseil d'administration a validé les décisions prises en dehors de lui et a ainsi exercé ses compétences statutaires ; qu'est sans incidence à cet égard la circonstance que les administrateurs n'appartenant pas à la « commission des rémunérations » auraient eu la possibilité, à l'occasion de l'examen annuel des comptes de la FNSP par le conseil d'administration, de poser des questions sur les rémunérations en cause, mais n'en ont pas usé ;

24. Considérant qu'il résulte des règles claires précitées qu'il incombait à M. X..., en sa qualité de président du conseil d'administration de la FNSP, de mettre un terme à cette irrégularité et de veiller à ce que le conseil d'administration soit mis à même d'exercer ses compétences en ce qui concerne la rémunération de l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, le cas échéant après l'intervention d'une commission des rémunérations régulièrement instituée ; qu'ainsi les règles d'exécution des dépenses applicables à la FNSP n'ont, en l'occurrence, pas été respectées par le président de la Fondation ; que, dès lors, l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF est constituée à ce titre ;

25. Considérant, en second lieu, que selon la décision de renvoi, la détermination du montant de la rémunération allouée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris a conduit la Fondation à méconnaître les dispositions de l'article 261 du code général des impôts, en particulier du d) du 1° de son 7, et celles prises pour son application ; qu'il résulte en effet de ces dispositions que l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée qu'elles prévoient et à laquelle peuvent prétendre les organismes à gestion désintéressée est subordonnée, s'agissant de la rémunération des dirigeants, à plusieurs conditions : ces rémunérations doivent avoir été prévues explicitement par les statuts, elles doivent avoir été autorisées par l'organe délibérant et elles ne doivent pas excéder pour une année le triple du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale ; que ce plafond était de 36 372 euros en 2012 ;

26. Considérant toutefois que si la méconnaissance de l'une ou l'autre de ces conditions peut avoir pour effet de priver l'organisme concerné du droit à un régime fiscal favorable, elle ne rend pas pour autant la rémunération en cause irrégulière par elle-même ; que, par suite, le grief tiré de ce que la rémunération de l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris a été fixée en méconnaissance des dispositions combinées des articles 261 du code général des impôts et L. 241-3 du code de la sécurité sociale précitées est sans portée utile ; que la défense soutient au surplus que la FNSP ne prétend pas bénéficier des dispositions fiscales invoquées et acquitte la taxe sur la valeur ajoutée pour ses activités autres que celles d'enseignement supérieur, lesquelles bénéficient d'une exonération à un autre titre ; qu'en outre, il ne ressort pas clairement des pièces du dossier que la prime annuelle de résultat était allouée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris au titre de ses fonctions à la FNSP, comme le soutient le ministère public, et non au titre de ses fonctions de directeur de l'IEP de Paris, comme le soutient la défense, auquel cas elle n'aurait pas à être prise en compte pour l'appréciation du régime fiscal de la FNSP ; qu'ainsi, il ne peut être retenu de méconnaissance, à ce second titre, des règles d'exécution des dépenses applicables à la FNSP ;

### ***Sur la justification des dépenses en cause***

27. Considérant que selon la décision de renvoi et les conclusions du procureur général lors de l'audience, la rémunération allouée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, compte tenu de son montant particulièrement élevé, lui aurait procuré un avantage injustifié et aurait causé un préjudice à Sciences Po, de sorte que serait constituée l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF ;

28. Considérant, en premier lieu, que le seul fait que cette rémunération a été fixée, ainsi qu'il a été dit plus haut, selon une procédure et des modalités qui ne respectaient pas les compétences du conseil d'administration de la FNSP ne peut suffire à établir l'existence d'un avantage injustifié et d'un préjudice au sens de l'article L. 313-6 du CJF ;

29. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que ne saurait être non plus retenue à ce titre la circonstance, sur laquelle s'appuie à titre principal le ministère public, que la rémunération allouée à M. F... aurait été fixée dans des conditions et à un niveau ne respectant pas les prescriptions de l'article 261 du code général des impôts relatives à la rémunération des dirigeants des organismes à gestion désintéressée qui entendent bénéficier d'une exonération de taxe sur la valeur ajoutée ;

30. Considérant enfin que la défense soutient, en se fondant sur plusieurs exemples, que les rémunérations versées à M. F... étaient du même ordre de grandeur que celles perçues, en France ou, surtout, à l'étranger, par des personnes exerçant des fonctions d'importance équivalente ; qu'elle fait également valoir, pour en justifier tant le montant lui-même que sa forte et rapide progression, le caractère exceptionnel de l'implication de M. F... dans la direction de Sciences Po, l'ampleur des réformes qu'il a engagées et la qualité des résultats qu'il a obtenus ; que d'ailleurs, le rapport d'instruction du rapporteur observait que la rémunération de M. F... « *pourrait ne pas sembler totalement injustifié[e] par référence aux résultats de sa gestion de Sciences Po, ni par référence aux rémunérations des dirigeants des grandes écoles ou universités étrangères* » ; que, pour sa part, le ministère public s'est borné, dans sa décision de renvoi, à relever à cet égard que la rémunération de M. F... excédait « *au demeurant [...] toutes les références invoquées concernant les grands établissements d'enseignement supérieur [...]* » ;

31. Considérant ainsi, que s'il est constant que M. F... a perçu des rémunérations particulièrement élevées, il ne résulte pas du dossier soumis à la Cour que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF sont réunis, de sorte que cette infraction ne peut être retenue à l'encontre de M. X... ;

### **C – Sur la prise en charge par la FNSP sans autorisation de dépenses exposées pour la réalisation d'une mission extérieure à l'objet de la Fondation**

#### ***Sur les faits***

32. Considérant que M. Richard F..., alors administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, a personnellement été chargé par le ministre de l'éducation nationale, par une lettre qui lui a été adressée le 14 janvier 2009, d'une mission d'intérêt général d'analyse et de proposition portant sur la réforme des lycées ;

33. Considérant que cette mission, dénommée « *Lycée pour tous* », devait être réalisée dans de brefs délais, un rapport d'étape étant attendu pour le mois de mai 2009 et la remise du rapport définitif fixée au plus tard au mois d'octobre 2009 ; que le ministère de l'éducation nationale a mis à la disposition de la FNSP une somme de 200 000 euros, afin de permettre la prise en charge « [...] *des dépenses d'organisation et de communication relatives à la concertation nationale sur la réforme des lycées.* » ;

34. Considérant que des dépenses inhérentes à la mission « *Lycée pour tous* » ont été imputées sur les comptes de la FNSP, à hauteur de plus de 600 000 euros ;

35. Considérant que le conseil d'administration n'a pas été appelé à se prononcer préalablement sur le rattachement au budget de la Fondation des opérations financières relatives à la mission précitée ; que la FNSP a ainsi sans vote préalable de son conseil d'administration, exposé des dépenses d'un montant supérieur à 600 000 euros, couvertes par une subvention exceptionnelle de l'État de 200 000 euros ; que les membres du conseil d'administration n'ont reçu d'information, en termes très généraux, sur la prise en charge de ces dépenses que lors de la réunion du conseil du 13 octobre 2009 puis, de façon plus précise, le 11 mai 2010, lors de l'approbation des comptes de 2009, sans qu'elles aient jamais été inscrites au budget de l'année en cours ;

#### ***Sur la qualification juridique des faits et l'imputation des responsabilités***

36. Considérant qu'aux termes des articles L. 621-2 et L. 758-1 du code de l'éducation, la FNSP « *a pour objet de favoriser le progrès et la diffusion, en France et à l'étranger, des sciences politiques, économiques et sociales* » et « [...] *assure la gestion administrative et financière de l'Institut d'études politiques de Paris* » ; que n'entrent donc pas dans ses attributions légales l'organisation, non plus que le financement, ou le préfinancement pour le compte de l'État, d'une mission d'analyse et de proposition confiée *intuitu personae* par le Gouvernement à une personnalité reconnue en vue de la préparation d'une réforme des lycées, fondée sur une concertation avec les partenaires intéressés et sur une consultation des lycéens ; qu'il en va ainsi alors même que cette mission avait été confiée à M. F..., administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, et que ce grand établissement, dont les élèves français sont pour l'essentiel recrutés dans les lycées, a établi avec ceux-ci, sous son impulsion, des liens étroits ;

37. Considérant que le décret du 22 mars 1946 susvisé dispose, dans son article 3, que le conseil d'administration de la FNSP « [...] *délibère notamment sur les objets suivants : 1° le budget de l'établissement* » ;

38. Considérant qu'il résulte des règles claires précitées qu'il incombait au président du conseil d'administration de la Fondation, avisé par M. F... de l'engagement imminent des dépenses en cause, de saisir sans délai le conseil d'administration, organe délibérant de la Fondation, de cette question, afin, non seulement de l'en informer mais aussi de lui permettre de se prononcer explicitement sur la prise en charge par le budget de la FNSP de dépenses nouvelles d'un montant élevé (plus de 600 000 euros), après en avoir apprécié le bien fondé et la conformité à l'objet de la fondation ;

39. Considérant qu'en s'abstenant de faire délibérer le conseil d'administration, M. X... a méconnu les dispositions précitées du décret du 22 mars 1946 ; que la circonstance que la dotation versée par l'État pour l'exercice 2009 à la FNSP au titre de l'IEP de Paris ait été augmentée pour tenir compte de cette prise en charge et qu'en définitive la FNSP ait pu être dédommée des dépenses ainsi engagées, est, à la supposer parfaitement établie, sans incidence sur cette méconnaissance ;

40. Considérant que l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF est ainsi constituée ; qu'elle est imputable à M. X... en sa qualité de président du conseil d'administration de la FNSP ;

#### **Sur les circonstances**

41. Considérant, d'une part, que les usages en vigueur à la FNSP avaient, de très longue date, eu pour conséquence que le conseil d'administration de la FNSP n'était pas saisi des rémunérations individuelles des cadres dirigeants de Sciences Po et ne délibérait jamais explicitement à leur sujet ; que si la « commission des rémunérations », instituée par son prédécesseur et confirmée par M. X..., ne pouvait se substituer au conseil d'administration, elle avait cependant permis de donner un caractère collégial à la détermination de ces rémunérations, qui relevait jusqu'alors exclusivement du président du conseil d'administration et de l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris ;

42. Considérant, d'autre part, qu'à l'occasion d'opérations nouvelles prises en charge par la Fondation et survenues postérieurement à l'adoption du budget, il n'était pas d'usage de saisir le conseil d'administration d'un projet de décision budgétaire modificative, ce qu'au demeurant les dispositions statutaires applicables à la Fondation n'exigent pas ; que ces opérations supplémentaires intervenant en cours d'exercice étaient simplement portées à la connaissance du conseil d'administration à l'occasion de la présentation au deuxième semestre des perspectives d'exécution budgétaire puis incluses dans les comptes annuels soumis à son approbation ; que cette pratique peut, sans la justifier, éclairer l'absence d'une délibération préalable s'agissant de la prise en charge des dépenses afférentes à la mission « *Lycée pour tous* » ;

43. Considérant que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuant la responsabilité de M. X... ;

#### **Sur l'amende**

44. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. X... une amende de 1 500 euros ;

#### **Sur la publication au Journal officiel de la République française**

45. 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 CJF ; que cette publication ne doit pas mentionner le nom de M. Y..., relaxé.

## ARRÊTE :

Article 1<sup>er</sup> : M. Jean-Claude X... est condamné à une amende de 1 500 € (mille cinq cents euros).

Article 2 : M. Aurélien Y... est relaxé des fins de la poursuite.

Article 3 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française, en la forme anonyme concernant M. Y....

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière siégeant en formation plénière, le 6 novembre deux mille quinze, par M. Prieur, conseiller d'État, président ; MM. Larzul et Bouchez, conseillers d'État ; Mme Vergnet, MM. Geoffroy et Bertucci, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 4 décembre 2015.

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,

Denis PRIEUR

Isabelle REYT