COUR DES COMPTES

------

SIXIEME CHAMBRE

------

PREMIERE SECTION

------

***Arrêt n° 59750***

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Exercices 2003 à 2006

Rapport n° 2010-504-0

Audience publique du 18 octobre 2010

Lecture publique du 26 janvier 2011

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les comptes des exercices 2003 à 2006 produits à la Cour par M. X en qualité d’agent comptable de la CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) ;

Vu les lettres des 12 juillet 2006 et 8 février 2008 par lesquelles a été notifié, puis étendu au dernier exercice sous revue, le contrôle des comptes 1999 à 2006 de la CNAF ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes n° 2009-95 RQ-DB du 20 novembre 2009 ;

Vu les lettres en date du 9 décembre 2009 transmettant le réquisitoire au comptable et au directeur de la CNAF et leurs accusés de réception en date du 17 et du 10 décembre 2009 ;

Vu, notifié le même jour la désignation en qualité de magistrat chargé de l’instruction M. Alain Chailland, conseiller référendaire, par la présidente de la sixième chambre de la Cour ;

Vu l’ensemble des pièces jointes au réquisitoire ;

Sur le rapport n° 2010-504-0 de M. Chailland, conseiller référendaire, en date du 9 juin 2010 ;

Vu les conclusions n° 690 du Procureur général de la République en date du 29 septembre 2010 ;

Vu la transmission à M. X, agent comptable, des pièces 2a (ordre de dépense, mails AVPF) et 0a (rapport 2009-271-0 - examen des comptes CNAF, exercices 1999 à 2006) le 3 février 2010, du rapport 2010-504-0 à fin d’arrêt sur les comptes de la CNAF - exercices 2003 à 2006, le 20 septembre 2010 et des conclusions du Procureur général le 11 octobre 2010 ;

Vu les lettres en date du 24 septembre 2010 informant le comptable et le directeur de la CNAF de la date de l’audience publique du 18 octobre 2010, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la feuille de présence à l’audience publique du 18 octobre 2010 attestant que M. X, agent comptable de la CNAF, était présent à celle-ci mais que M. Y, directeur, n’était ni présent ni représenté ;

Vu, enregistrés par le greffe de la sixième chambre les 19 février et 24 mars 2010, les mémoires en réponse de M. X et les pièces y annexées, cotées de 1/1 à 1/25, de 2/1 à 2/6 et de 3/1 à 3/8 bis ;

Vu la lettre du 20 mai 2010 du directeur de la CNAF, parvenue le 25 mai 2010 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu l’article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 ;

Vu le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l’arrêté du Premier Président du 8 janvier 2010 portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Après avoir entendu en audience publique M. Chailland, conseiller référendaire, en son rapport, M. X, agent comptable, en ses observations et M. Perrin, avocat général, en ses conclusions ;

Après avoir entendu à nouveau M. X, agent comptable, en ses observations, celui-ci ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du représentant du ministère public ;

Attendu que l’exacte reprise des soldes de clôture de l’exercice 2006 en balance d’entrée de l’exercice 2007 a été vérifiée ;

**Sur la compétence**

***- Au regard des réquisitions***

Attendu que le ministère public a considéré dans ses réquisitions qu’était notamment susceptible de fonder la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X l’irrégularité de deux paiements s’élevant respectivement à 1 129 959,00 € et 986 143,00 €, « *au titre des exercices 2005 et 2007* » ;

Considérant, à supposer même que le comptable ait manqué aux obligations qui lui incombaient au commencement de l’opération en 2005, que cette formulation fait clairement peser sur l’intéressé une présomption de charge pour un montant de 986 143,00 € à raison de son dénouement en 2007 ; que cet exercice n’est pas en jugement à défaut de notification du contrôle des comptes 2007 dans les conditions prévues à l’article R. 141-10 du code des juridictions financières ; que M. X soulève ce moyen dans son mémoire en réponse ;

Considérant par suite que le juge des comptes n’est pas fondé à statuer sur ce point pour incompétence *ratione temporis* ;

**Au fond**

Attendu qu’aux termes de l’article 60 I de la loi de finances pour 1963, dans sa version applicable aux exercices sous revue, du 23 février 1963 *« […] les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l’Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux [ainsi que] des contrôles qu’ils sont tenus d’effectuer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique »* ; que le IV de ce même article dispose que cette responsabilité se trouve engagée *« […] dès lors qu’un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu’une recette n’a pas été recouvrée, qu’une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l’organisme a dû procéder à l’indemnisation d’un autre organisme public ou d’un tiers »* ;

Attendu que dans ses réquisitions n° 2009-95 RQ-DB du 20 novembre 2009 le ministère public a soulevé trois charges à l’encontre de M. X ayant respectivement trait au recouvrement de créances détenues par la CNAF sur l’Etat, la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) et certaines entreprises publiques, au paiement en faveur de la Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) de cotisations d’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et au remboursement à l’Etat des rémunérations servies aux fonctionnaires au titre du congé de paternité ;

**Sur le recouvrement des créances**

Attendu qu’en l’état de son information et au regard des dispositions du I de l’article 60 modifié de la loi de finances pour 1963 du 23 juillet 1963, le ministère public a estimé qu’en dépit des réserves que l’intéressé avait formulées à cet égard lors de son entrée en fonctions, le 1er septembre 2002, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X pouvait être recherchée à raison d’éventuelles insuffisances dans l’exercice de diligences complètes, adéquates et rapides en vue du recouvrement de diverses créances, compte tenu notamment des dispositions de l’article 1er de la loi du 31 décembre 1968 instituant une déchéance quadriennale susceptible de frapper celles détenues par un organisme ou une collectivité public sur un autre, en cas d’inaction du créancier vis-à-vis du débiteur ;

Attendu, en premier lieu, que pour favoriser l’emploi des jeunes, l’Etat avait accordé des allègements de cotisations qu’il lui incombait de compenser en application de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale ; qu’au 31 décembre 2001 la CNAF détenait à ce titre une créance sur l’Etat de 1 988 601,51 € ;

Attendu que M. X a accompli chaque année des diligences de nature à interrompre le délai de quatre ans mentionné à l’article 1er de la loi du 31 décembre 1968 ; qu’au surplus, dans le cadre de la convention du 1er octobre 2007 conclue entre les organismes représentant les différents régimes et branches de la sécurité sociale et l’Etat, celui-ci a réglé intégralement sa dette, le 5 octobre 2007 ;

Attendu, en deuxième lieu, que la CNAF rembourse aux organismes et entreprises publics gérant un régime spécial de sécurité sociale, notamment à la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et à la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), les prestations familiales qu’ils versent à leurs personnels en même temps que les salaires ; que la CNAF recouvre en parallèle sur lesdits organismes et entreprises les cotisations assises sur les rémunérations qu’ils paient ; qu’aux termes de l’article R. 252-29 du code de la sécurité sociale ils sont tenus de « *communiquer à la Caisse nationale des allocations familiales tous les renseignements nécessaires à la centralisation par cet établissement, d’une part, du montant des prestations familiales dont ils assurent le service, d’autre part, des cotisations et contributions dues au titre des salariés intéressés* » ; que la CNAF tient un compte faisant apparaître le solde entre les unes et les autres dont elle met le montant en recouvrement sur les redevables lorsqu’il est débiteur ;

Attendu que les sommes restant respectivement dues par la RATP et la CNIEG à la CNAF s’élevaient à 498 848,34 € et 196 436,53 €, au 31 décembre 2001 ; qu’elles ont été intégralement recouvrées les 24 mai et 16 juin 2004 ;

Attendu, enfin, qu’en application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2001 la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) est devenue éligible aux allègements de cotisations familiales compensés par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) créé en 1999 ainsi qu’aux aides ciblées de la direction générale de l’emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) ; qu’au lieu de s’adresser directement à ce fonds et à l’Etat pour obtenir l’atténuation de la charge de ses cotisations d’allocations familiales, la SNCF a retenu sur le montant de ces dernières les sommes incombant au FOREC et à la DGEFP, laissant le soin à la CNAF de se retourner vers ces derniers pour en obtenir le recouvrement, bien qu’elle ne fût pas fondée à le faire ;

Attendu que les créances détenues par la CNAF sur la SNCF du fait de la retenue par cette dernière du montant des aides consenties en sa faveur par le FOREC et l’Etat, représenté par la DGEFP, sur celui des cotisations qu’il incombait à la société nationale de reverser à la CNAF s’élevaient respectivement à 14 522 932,91 € et 857 992,98 €, au 31 décembre 2001 ; qu’elles ont été intégralement réglées par la SNCF, les 21 mai 2004 et 17 février 2009 ;

Considérant qu’il suit de ce qui précède que la responsabilité pécuniaire et personnelle de M. X n’est pas engagée ;

**Sur le paiement des cotisations d’assurance vieillesse des parents au foyer**

Attendu qu’en application de l’article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, et sous réserve des conditions de ressources à remplir par les intéressés ou des exclusions prévues à l’article 69 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, sont obligatoirement affiliés au régime général d’assurance vieillesse, d’une part, certaines catégories d’allocataires[[1]](#footnote-2) élevant un ou plusieurs enfants à domicile, d’autre part, les personnes ayant la charge d’un enfant ou d’un adulte handicapé atteint d’une incapacité permanente de 80 %, enfin, à compter du 1er janvier 2007, les bénéficiaires du congé de soutien familial et les travailleurs indépendants et leurs conjoints collaborateurs cessant temporairement leur activité pour s’occuper de leurs conjoints, concubins, partenaires dans un pacte civil de solidarité, ascendants ou descendants présentant un handicap ou une perte importante d’autonomie ;

Attendu, selon les mêmes dispositions, que les cotisations d’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) nécessaires à la constitution de droits futurs à pension des intéressés sont à la charge *« des organismes débiteurs des prestations familiales »*, c'est-à-dire des caisses d’allocations familiales (CAF) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) ; qu’est sans incidence en la présente instance la disposition prévoyant le remboursement partiel de cette charge par la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA), entrée en vigueur le 1er janvier 2007, postérieurement à la clôture du dernier compte en jugement ;

Attendu que l’arrêté du 17 juillet 1978 modifié dispose que l’organisme débiteur établit au plus tard le 28 février une déclaration nominative annuelle (DNA) déterminant les bases de calcul et le montant des cotisations dues au titre de l’AVPF ; qu’il adresse ce document ainsi qu’un bordereau récapitulatif des cotisations (BRC) à la caisse régionale d’assurance maladie (CRAM), qui exerce le contrôle de la cohérence des DNA et du BRC, met à jour les comptes des cotisants et transmet le dossier à la Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) ; que celle-ci procède à l’agrégation des données ainsi recueillies auprès des CRAM et, pour les assurés autres que les exploitants agricoles, notifie sa créance à la CNAF et à l’ACOSS qui procède au mouvement des comptes des deux caisses nationales ;

Attendu que le 11 août 1995 la CNAF et la CNAVTS ont conclu une convention de transfert de fonds ayant pour objet de déterminer le montant et les dates de versement des acomptes mensuels à valoir sur les cotisations d’AVPF à régler par la première à la seconde et dont les stipulations sont modifiées chaque année par avenant ;

Considérant qu’il résulte de ce qui précède que seules la notification annuelle à la CNAF du montant des cotisations que celle-ci doit à la CNAVTS au titre de l’AVPF ou, à défaut, les stipulations en vigueur de la convention du 11 août 1995 fondent les obligations réglementaires ou contractuelles de l’établissement public à l’égard de la CNAVTS ;

Attendu qu’au regard des dispositions combinées des articles 60 modifié de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963 et 12 B et 13 du décret du 29 décembre 1962, le ministère public a estimé que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X pouvait être recherchée à raison de l’inscription dans les comptes de la CNAF d’une dette de 307 138 071,00 € représentative d’une régularisation provisoire du montant des cotisations dues à la CNAVTS au titre des exercices 2002 à 2004 et du paiement en faveur de cette dernière d’une dépense de 32 300 000,00 € venant s’ajouter aux avances de cotisations d’AVPF payées en 2005, soit 3 885 000 000,00 € ;

Attendu, d’une part, que la prise en charge de l’ordre de dépenses n° 7693 du 31 décembre 2005 d’un montant de 307 138 071,00 € n’était pas appuyée de la notification par la CNAVTS de sa créance à la CNAF, conformément à l’arrêté du 17 juillet 1978 ; qu’elle se fondait sur une « *base estimative* », constituée des « *remontées d’ouverture des droits constatés au 31/12/05* » et issue d’extrapolations ayant trait au rythme de centralisation des informations en cause ;

Considérant, toutefois, qu’en application des principes de comptabilisation en droits constatés cette opération s’analyse comme l’enregistrement d’une charge à payer, par nature évaluative, dans les comptes de l’exercice 2005 ; qu’elle est représentative non pas du montant prévisionnel des cotisations 2005 restant à verser à la CNAVTS mais d’une régularisation provisoire du solde probable à acquitter en faveur de la branche vieillesse au titre des années 2002 à 2004 ; qu’en tout état de cause, cette charge à payer « *a été purement et simplement annulée à la clôture de l’exercice 2007, dans le cadre de la contre-passation globale de tout le groupe d’opérations de charges à payer et de produits à recevoir enregistrés en 2005* » comme l’indique l’agent comptable en cause dans ses mémoires en réponse et en justifie l’extrait des écritures d’inventaire 2007 de la CNAF ;

Attendu, d’autre part, que l’avenant n° 10 à la convention du 11 août 1995, applicable durant cet exercice, a fixé à 3 885 000 000 € la somme des douze acomptes à valoir sur le montant des cotisations incombant à la CNAF au titre de l’AVPF pour 2005 ; que la Caisse nationale l’a intégralement payée par trois ordres de dépenses respectivement des 18 octobre, 3 novembre et 1er décembre 2005 ; que toutefois par l’ordre de dépenses n° 7 822 du 31 décembre 2005, la CNAF a acquitté une somme complémentaire de 32 300 000,00 € à valoir sur le montant définitif des cotisations à payer à la CNAVTS au titre de l’exercice 2005 ;

Considérant que ce paiement, appuyé d’un simple extrait du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, ne pouvait être regardé comme une régularisation, même provisoire, des cotisations d’AVPF 2005 ; que par construction, celle-ci ne pouvait légalement intervenir que l’année suivante sous la forme d’une notification des droits de la CNAVTS à la CNAF, conformément à l’arrêté du 17 juillet 1978 ; que ce règlement supplémentaire revêtait en réalité la nature d’une révision du montant global des acomptes mensuels dus à la CNAVTS ; que seul un avenant à la convention du 11 août 1995 pouvait procéder à une telle augmentation ;

Considérant qu’aux termes de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé *« Les comptables sont tenus d’exercer : […] B. En matière de dépenses, le contrôle : […]de la validité de la créance dans les conditions prévues à l’article 13 […] »*, notamment celui de *« […] la production des justifications »* ; que M. X a procédé au paiement de l’ordre de dépense n° 7 822 du 31 décembre 2005 en l’absence de justifications suffisantes du bien fondé de la dette présumée de la CNAF à l’égard de la CNAVTS ; qu’à défaut d’avoir fourni pendant l’instruction l’avenant à la convention du 11 août 1995 ayant prévu de porter de 3 885 000 000,00 € à 3 917 300 000,00 € la somme des acomptes mensuels à valoir sur le montant des cotisations d’AVPF dû par la CNAF à la CNAVTS au titre de l’exercice 2005, ou toute autre justification à sa décharge, sa responsabilité pécuniaire et personnelle était susceptible d’être engagée ;

Considérant toutefois que son successeur a mis en recouvrement la somme litigieuse par un ordre de reversement du 23 décembre 2009 notifié à la CNAVTS ; que la somme en cause a été effectivement encaissée le 25 février 2010 comme l’atteste un extrait du compte de la CNAF ouvert à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) du 5 mars 2010 ; que par suite la responsabilité de M.  X est dégagée ;

**Sur les dépenses liées au congé de paternité**

Attendu que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 du 21 décembre 2001 a créé un congé de paternité à compter du 1erjanvier 2002 ; que les caisses d’assurance maladie servent aux travailleurs salariés de l’industrie et du commerce une indemnité journalière d’un montant égal aux gains nets des bénéficiaires de ce congé, dans la limite du plafond de la sécurité sociale ; que l’Etat assure, quant à lui, le paiement intégral du traitement et des indemnités de ses agents en congé de paternité ;

Attendu que la CNAF couvre les charges qui résultent du congé de paternité pour les régimes concernés ; qu’elle supporte notamment la part inférieure au plafond de la sécurité sociale des rémunérations maintenues en faveur des agents de l’Etat ;

Attendu qu’aux termes de l’article D. 223-1 II du code de la sécurité sociale, la CNAF s’acquitte de son obligation légale envers l’Etat *« […] sur le fondement d’un état récapitulatif produit à l’occasion de la centralisation des comptes »*; que conformément à ce texte, elle est en droit d’exiger pour chacun des bénéficiaires toutes les pièces de nature à justifier sa dette ;

Attendu qu’au cours de l’exercice 2005, l’agent comptable de la CNAF a payé les indemnités de congé de paternité des agents de l’Etat au titre de l’année 2004, pour un montant de 12 084 703 € ; que celui-ci résulte de la différence entre un versement initial de 12 671 560 € par ordre de dépenses n° 1271 et du recouvrement ultérieur de 586 857 €, réputés indus ; que toutefois les états récapitulatifs dressés par les départements ministériels ont fixé à 10 954 744 € seulement la dette certaine de la CNAF envers l’Etat, au titre de 2004 ; qu’aucune justification supplémentaire, de nature à fonder la validité d’une dette complémentaire de 1 129 959 € de la CNAF envers l’Etat, n’a été fournie durant l’instruction ;

Considérant qu’aux termes de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé *« Les comptables sont tenus d’exercer : […] B. En matière de dépenses, le contrôle : […] de la validité de la créance dans les conditions prévues à l’article 13 […] »*, notamment celui de *« […] la production des justifications »* ; que M. X a procédé au paiement de l’ordre de dépenses n° 1271 d’un montant de 12 671 560,00 €, ramené à 12 084 703,00 € à la suite du recouvrement d’une somme réputée indue de 586 857,00 € ; que la dette de la CNAF envers l’Etat n’était cependant justifiée qu’à concurrence de 10 954 744,00 € ;

Considérant toutefois, sans qu’il soit besoin de statuer sur l’existence de circonstances de force majeure, moyen implicitement mais nécessairement soulevé par M. X dans ses mémoires en réponse, que son successeur a mis en recouvrement la somme litigieuse par un ordre de reversement du 21 décembre 2009 notifié à l’Etat ; qu’il ressort des pièces du dossier que la CNAF a opéré la compensation légale à hauteur de 2 116 102,00 € (1 129 959,00 € et 986 143,00 €) sur un versement de 10 666 752,00 € effectué au profit de l’Etat par l’ordre de virement   
n° 66 du 11 mars 2010 ; que par suite la responsabilité de M.  X est dégagée ;

Considérant qu’il suit de tout ce qui précède que M.  X peut être déchargé de sa gestion du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2006 ;

**Par ces motifs,**

**ORDONNE**

M. X est déchargé de sa gestion du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2006.

---------

Fait et jugé en la Cour des comptes, sixième chambre, première section, le dix-huit octobre deux mille dix. Présents : Mme Ruellan, présidente, M. Braunstein, président de la section, M. Gillette, Mme Bellon, MM. Bonin et Diricq, conseillers maîtres.

Signé : Ruellan, présidente, et Cabec, greffière.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes et délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**le Chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**

La présente décision juridictionnelle est susceptible d’un pourvoi devant le Conseil d’Etat qui doit, à peine d’irrecevabilité, être introduit dans un délai de deux mois à compter de la date de sa notification (article R. 143-3 du code des juridictions financières).

1. .  Notamment les allocataires seuls ou en couple, n’exerçant pas d’activité professionnelle ou une activité professionnelle à temps partiel, titulaires du complément familial, de l’allocation de base de la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE) et/ou de son complément de libre choix d’activité, à taux plein ou à taux partiel, de l’allocation journalière de présence parentale, à taux plein ou à taux partiel. [↑](#footnote-ref-2)