**COUR DES COMPTES**

**-------**

**CINQUIEME CHAMBRE**

**-------**

**PREMIERE SECTION**

**-------**

**Arrêt n° 67782**

AGENCE NATIONALE POUR L’EMPLOI

(ANPE)

Exercices 2006 à 2008

Rapport n° 2013-477-0

Audience publique du 24 juillet 2013

Lecture publique du 5 septembre 2013

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2012-39 RQ-DB du 25 juin 2012 par lequel le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la cinquième chambre de la Cour de deux présomptions de charges à l’encontre de MM. X. et Y, agents comptables de l’AGENCE NATIONALE POUR L’EMPLOI (ANPE) respectivement du 1er janvier 2006 au 31 août 2006 et du 1er septembre 2006 au 31 décembre 2008, ainsi que d’une présomption de charge à l’encontre du second d’entre eux ;

Vu le code des juridictions financières, en particulier ses articles L. 142-1 et R. 142-4 à R. 142-11 ;

Vu l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, notamment dans sa rédaction issue de l’article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu les lois et règlements applicables aux établissements publics administratifs de l’État ;

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

Vu l’arrêté n° 12-831 du 21 décembre 2012 du Premier président portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu les lettres du 27 juin 2012 notifiant le réquisitoire aux comptables concernés et au directeur général de Pôle emploi ainsi que les accusés de réception de ces lettres, datés du 30 juin 2012 pour M. X et du 28 juin 2012 pour M. Y et pour le directeur général ;

Vu la réponse de M. X du 7 août 2012, reçue le 8 août 2012 et celle de M. Y du 25 juillet 2012, reçue le 27 juillet 2012 ;

Sur le rapport de M. Philippe Baccou, conseiller maître, en date du 19 juin 2013 ;

Vu les lettres en date du 24 juin 2013 par lesquelles le greffier a informé les comptables et le directeur général de Pôle emploi de la clôture de l’instruction ainsi que de la date de l’audience publique du 24 juillet 2013, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les conclusions n° 539 du Procureur général, en date du 17 juillet 2013 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 24 juillet 2013, M. Philippe Baccou, conseiller maître, en son rapport, M. Luc Héritier, chargé de mission auprès du ministère public, en ses conclusions, ainsi que M. Y, comptable public, qui s’est exprimé en dernier, M. X n’étant ni présent ni représenté ;

Après avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du ministère public et entendu M. Francis Cahuzac, conseiller maître, en ses observations ;

**Charge n° 1**

Attendu que par réquisitoire du 25 juin 2012 susvisé, le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la Cour d’une présomption de charge à l’encontre de MM. X. et Y pour ne pas avoir suspendu le paiement, jusqu’à l’entrée en vigueur du décret n° 2008-196 du 28 février 2008 modifiant le décret n° 2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l’Agence nationale pour l’emploi, d’une prime mensuelle de responsabilité et de sujétion et d’une prime individuelle de résultat aux personnels fonctionnels de direction de cet établissement ;

Attendu qu’au cours des exercices 2006 à 2008, MM. X. et Y ont payé, sur le fondement d’une décision du directeur général en date du 22 novembre 2004, au titre de ces deux primes, pendant les huit premiers mois de 2006 pour le premier, pendant le reste de l’année 2006, l’année 2007 et les deux premiers mois de 2008 pour le second, les montants suivants, calculés en totalisant les sommes mentionnées sur les fiches de paye des personnels fonctionnels de direction et sur quatre mandats de paiement individuels :

* M. X (exercice 2006, janvier à août) :
  + 238 405,38 € pour la prime de responsabilité et de sujétion ;
  + 62 790,34 € pour la prime individuelle de résultat ;
* M. Y:
  + exercice 2006, septembre à décembre : 135 561,80 € pour la prime de responsabilité et de sujétion ; 333 976,95 € (fiches de paye) et 6 456,80 € (bordereau n° 2398, mandat n° 16025 payé le 2 octobre 2006), soit 340 433,75 € en tout pour la prime individuelle de résultat ;
  + exercice 2007 : 393 964,34 € pour la prime de responsabilité et de sujétion et 455 365,89 € pour la prime individuelle de résultat ;
  + exercice 2008, janvier et février : 69 846,83 € pour la prime de responsabilité et de sujétion ; 63 502,54 € (fiches de paye) et 6 964,42 € (mandats n° 44/140, 70/249 et 395/2503), soit en tout 70 466,96 € pour la prime individuelle de résultat ;

Attendu que M. X, en réponse au réquisitoire susvisé, fait valoir que les primes en question ont été à plusieurs reprises confirmées par des notes ou des lettres de la direction du budget et que « *la volonté du ministre d’accorder ces primes a été confirmée par la publication de l’arrêté du 28 février 2008 portant application du décret n° 2004-386 du 2 avril 2004 modifié relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l’ANPE* » ; que le paiement de ces primes pendant l’année 2005 a donné lieu à un débet à son encontre prononcé par un arrêt de la Cour du 9 juillet 2008 et que la volonté du ministre d’accorder ces primes a été confirmée par la publication de l’arrêté du 28 février 2008 ;

Attendu que M. Y fait valoir que les deux primes ont été attribuées sur le fondement de notes ou de lettres de la direction du budget et qu’à la suite du contrôle mené par la Cour en 2007 et de la notification de l’arrêt provisoire n° 48972 du 16 mai 2007, il s’est employé à obtenir la régularisation de leur versement ;

Attendu qu’il précise avoir demandé cette régularisation par une lettre du 3 décembre 2007 au directeur général de l’ANPE, dans laquelle il menaçait de ne plus verser la paie, sauf à être réquisitionné ;

Attendu que M. Y reconnaît toutefois qu’il n’a pas mis cette menace à exécution, en faisant valoir qu’il ne lui était pas possible de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye car l’application informatique ne le permettait pas, la paye faisant l’objet d’un mandat unique pour l’ensemble des personnels ; que le climat social de l’ANPE était alors fortement perturbé par la perspective de sa fusion avec les Assédic, y compris au sein des personnels de direction dont le concours était nécessaire pour mener à bien la réforme engagée ; enfin, que cela ne l’aurait pas pour autant exonéré de sa responsabilité pour la période antérieure ;

Attendu que, lors de l’audience publique, M. Y a souligné que, lors de sa prise de fonctions, il avait trouvé un poste comptable qui n’était pas doté de moyens suffisants, notamment pour le contrôle de la paye, et qui était sujet à des défaillances dans l’exercice de ses missions ; qu’il avait entrepris les diligences nécessaires pour remédier à cette situation ;

Attendu qu’il a ajouté que l’impossibilité de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye lui avait été opposée, mais qu’il n’en avait pas vérifié le bien-fondé ;

Attendu qu’il a également indiqué qu’il ne contestait pas le fondement juridique des charges présumées qui lui avaient été communiquées, tout en précisant qu’il n’était pas juge de la légalité des actes qui lui étaient soumis ;

Attendu qu’en application des dispositions du 2ème alinéa du I de l’article 60 de la loi du   
23 février 1963 *« Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu’ils sont tenus d’assurer en matière (…) de dépenses (…) dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique »*;

Attendu qu’en application de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 précité,   
*« les comptables sont tenus d’exercer (…) B. – En matière de dépenses, le contrôle : (…) de la validité de la créance »*;que l’article 13 précise qu’*« en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (...) l’intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications (…) »*;

Attendu que les textes réglementaires instaurant l’existence et fondant le versement des deux primes en cause n’ont été pris que le 28 février 2008, sous la forme, d’une part, de l’article 2 du décret n° 2008-196 modifiant le décret n° 2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l’Agence nationale pour l’emploi, d’autre part, d’un arrêté des ministres chargés de l’emploi et de la fonction publique portant application dudit décret ;

Attendu qu’en conséquence, jusqu’au 29 février 2008, date de publication de ces textes, le paiement de ces primes n’était pas appuyé par les pièces justificatives nécessaires pour établir la validité de la créance ;

Attendu que, contrairement à ce que soutient M. X, le décret n° 2008-196 et l’arrêté du 28 février 2008n’ont pas « confirmé » les notes ou lettres de la direction du budget mais ont, au contraire, institué le fondement réglementaire nécessaire au versement de ces primes ;

Attendu que si M. Y reconnaît s’être employé à la régularisation du versement des primes, il admet ainsi, par là-même, que le fondement régulier manquait jusqu’à la publication du décret n° 2008-196 et de l’arrêté du 28 février 2008 ;

Attendu que l’impossibilité opposée au comptable, mais non vérifiée, de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye est sans effet sur le droit que détient le comptable de suspendre un paiement présumé irrégulier ;

Attendu en conséquence qu’en réglant, de janvier 2006 à février 2008, en l’absence des justifications requises, une prime mensuelle de responsabilité et de sujétion et une prime individuelle de résultat aux personnels fonctionnels de direction de l’Agence nationale pour l’emploi, les comptables ont méconnu leurs obligations en matière de contrôle de la dépense ;

Attendu, en application du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu qu’il convient de constituer MM. X. et Y en débet, le premier d’entre eux sur l’exercice 2006 jusqu’au 31 août, le second sur les exercices 2006, à partir du 1er septembre à 2008, pour les montants, respectivement, de 301 195,72 € pour le premier et de 475 995,55 € (2006), 849 330,23 € (2007) et 140 313,79 € (2008) pour le second ;

Attendu qu’aux termes du VIII de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu’en l’espèce, cet acte est la notification du réquisitoire aux comptables, intervenue le 30 juin 2012 pour M. X et le 28 juin 2012 pour M. Y; que le point de départ des intérêts des débets doit être fixé à ces dates ;

**Charge n° 2**

*Mandats n° 102/491, 125/624, 130/724, 172/1082, 172/1085, 172/1087, 206/1236, 252/1523, 252/1524, 263/1587, 498/3203, 1641/10589, 1706/10937, 1905/12480, 1906/12482, 2259/14917 de l’exercice 2007*

Attendu que par réquisitoire susvisé, le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la Cour d’une présomption de charge à l’encontre de M. Y pour ne pas avoir suspendu le paiement d’une prime dite *« unique et exceptionnelle »* de 190 € bruts versée en 2007, au titre de 2006, au personnel de l’Agence nationale pour l’emploi ;

Attendu que le comptable a payé en 2007, à ce titre, un montant total de 4 887 750 € ;

Attendu qu’en réponse au réquisitoire, le comptable indique que la prime en question a été versée sur le fondement d’une lettre du 19 janvier 2007 des ministres chargés du budget et de l’emploi – faisant elle-même référence, précise-t-il, à une décision du Premier ministre – et d’une décision du directeur général de l’ANPE, visée par le contrôleur général économique et financier, appliquant ces instructions ;

Attendu que, lors de l’audience publique, M. Y a souligné que, lors de sa prise de fonctions, il avait trouvé un poste comptable qui n’était pas doté de moyens suffisants, notamment pour le contrôle de la paye, et qui était sujet à des défaillances dans l’exercice de ses missions ; qu’il avait entrepris les diligences nécessaires pour remédier à cette situation ;

Attendu qu’il a ajouté qu’il aurait dû suspendre le paiement de cette indemnité ;

Attendu qu’en application des dispositions du 2ème alinéa du I de l’article 60 de la loi du   
23 février 1963 *« Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu’ils sont tenus d’assurer en matière (…) de dépenses (…) dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique »*;

Attendu qu’en application de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 précité, *« les comptables sont tenus d’exercer (…) B. – En matière de dépenses, le contrôle : (…) de la validité de la créance »*;que l’article 13 précise qu’*« en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (...) l’intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications (…) »*;

Attendu que ni la lettre du Premier ministre, en date du 12 janvier 2007, ni celle des ministres chargés du budget et de l’emploi, en date du 19 janvier 2007, ni la décision du directeur général ne constituaient des pièces justificatives suffisantes pour établir la validité du paiement d’une prime « *unique et exceptionnelle* » de 190 € aux personnels de l’Agence nationale pour l’emploi, en l’absence de texte réglementaire instituant cette prime ;

Attendu qu’en réglant ladite prime en 2007, en l’absence des justifications requises, le comptable a méconnu ses obligations en matière de contrôle de la dépense ;

Attendu, en application du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu, dès lors, qu’il convient de constituer M. Y en débet sur l’exercice 2007 pour le montant de 4 887 750 €, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 28 juin 2012 ;

**Charge n° 3**

Attendu que par réquisitoire susvisé, le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la Cour d’une présomption de charge à l’encontre de MM. X. et Y pour ne pas avoir suspendu le paiement, pendant les années 2006 à 2008, d’une indemnité forfaitaire mensuelle aux agents de l’ANPE exerçant la fonction de correspondants locaux informatiques et applicatifs (CLIA) et avoir procédé au paiement de cette prime sans pièces justificatives suffisantes ;

Attendu que les comptables ont procédé au paiement, pendant l’année 2006, l’année 2007 et les deux premiers mois de 2008, d’une indemnité forfaitaire mensuelle aux agents de l’ANPE exerçant les fonctions de correspondants locaux informatiques et applicatifs (CLIA), au vu de décisions du directeur général, sans toutefois que ce paiement soit justifié par un texte réglementaire instituant l’indemnité ;

***En ce qui concerne M. X*** *:*

Attendu que le versement de l’indemnité en cause a débuté au cours de l’exercice 2005 ;

Attendu que lors du jugement des comptes de cet exercice, la Cour des comptes, par arrêt n° 48972 du 16 mai 2007, n’a pas mis en jeu la responsabilité de M. X au titre de ce versement mais a enjoint pour l’avenir au comptable en fonction de veiller à ce qu’aucune indemnité pour les CLIA ne soit versée en l’absence du texte réglementaire nécessaire ;

Attendu que cet arrêt a été notifié le 15 novembre 2007 ; que le comptable n’a été mis en mesure de déférer à l’injonction pour l’avenir relative au versement de l’indemnité aux CLIA qu’à partir de cette date ; que M. X était alors sorti de ses fonctions d’agent comptable de l’ANPE depuis le 1er septembre 2006 ;

Attendu, dès lors, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. X au titre de la présente charge ;

***En ce qui concerne M. Y*** *:*

Attendu que M. Y, comptable en fonctions à compter du 1er septembre 2006, n’a été mis en mesure de déférer à l’injonction pour l’avenir formulée par l’arrêt du 16 mai 2007 ci-dessus mentionné qu’après avoir eu connaissance de celle-ci, c’est-à-dire au plus tôt le 15 novembre 2007 ; qu’il convient donc de ne mettre en jeu son éventuelle responsabilité qu’après cette date, soit à compter de la paye du mois de novembre 2007 ;

Attendu que le comptable, dans sa réponse au réquisitoire, soutient en premier lieu que le versement de l’indemnité aux CLIA posait un problème d’interprétation d’un texte réglementaire, en l’espèce l’article 14 du décret n° 2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l’ANPE ; qu’il indique à ce propos que selon l’établissement et la direction du budget, cette disposition permettait de fonder le paiement de l’indemnité en raison de la forte dimension pédagogique contenue dans la fonction de CLIA ;

Attendu que M. Y, en second lieu, fait valoir qu’après avoir reçu notification de l’arrêt provisoire du 16 mai 2007, il s’est employé à faire régulariser le versement de l’indemnité ; qu’il précise avoir demandé cette régularisation par une lettre du 3 décembre 2007 au directeur général de l’ANPE, dans laquelle il menaçait de ne plus verser la paie sauf à être réquisitionné ;

Attendu que M. Y reconnaît toutefois qu’il n’a pas mis cette menace à exécution, en faisant valoir qu’il ne lui était pas possible de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye car l’application informatique ne le permettait pas, la paye faisant l’objet d’un mandat unique pour l’ensemble des personnels ; que le climat social de l’ANPE était alors fortement perturbé par la perspective de sa fusion avec les Assédic, y compris au sein des personnels de direction dont le concours était nécessaire pour mener à bien la réforme engagée ; enfin, que cela ne l’aurait pas pour autant exonéré de sa responsabilité pour la période antérieure ;

Attendu que, lors de l’audience publique, M. Y a souligné que, lors de sa prise de fonctions, il avait trouvé un poste comptable qui n’était pas doté de moyens suffisants et qui était sujet à des défaillances dans l’exercice de ses missions ; qu’il avait entrepris les diligences nécessaires pour remédier à cette situation ;

Attendu qu’il a ajouté que l’impossibilité de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye lui avait été opposée mais qu’il n’en avait pas vérifié le bien-fondé ;

Attendu qu’il a également indiqué qu’il ne contestait pas le fondement juridique des charges présumées qui lui avaient été communiquées, tout en précisant qu’il n’était pas juge de la légalité des actes qui lui étaient soumis ;

Attendu qu’il a enfin estimé que le paiement de cette prime, certes sans texte, n’en avait pas pour autant entraîné un préjudice financier pour l’établissement public car il correspondait à des prestations effectivement assurées ;

Attendu qu’en application des dispositions du 2ème alinéa du I de l’article 60 de la loi du   
23 février 1963 *« Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu’ils sont tenus d’assurer en matière (…) de dépenses (…) dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique »*;

Attendu qu’en application de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 précité,   
*« les comptables sont tenus d’exercer (…) B. – En matière de dépenses, le contrôle : (…) de la validité de la créance »*;que l’article 13 précise qu’*« en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (...) l’intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications (…) »*;

Attendu que l’article 3 du décret n° 2008-196 du 28 février 2008 modifiant le décret n° 2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l’Agence nationale pour l’emploi a prévu que les agents assurant, à titre d’occupation accessoire, les fonctions de correspondant local informatique et applicatif bénéficieraient d’une indemnité forfaitaire ; que, dès lors, les paiements effectués à ce titre à compter de mars 2008 doivent être considérés comme réguliers ;

Attendu, en revanche, qu’un montant total de 352 328,76 € a été payé, de novembre 2007 à février 2008 inclus, au titre de l’indemnité aux CLIA, alors que le texte instituant cette indemnité n’existait pas encore ;

Attendu que s’il est exact que l’article 14 du décret du 28 avril 2004 a été considéré par l’Agence nationale pour l’emploi et par la direction du budget comme la base réglementaire de l’attribution d’une indemnité aux CLIA par décision du directeur général de l’établissement, il n’est pas moins vrai que cette disposition autorisait seulement le versement *« dans la limite d’un plafond journalier, d’une indemnité par heure effective d’animation de formation »*, alors que l’indemnité aux CLIA était au contraire versée sous la forme d’un forfait mensuel, sans aucun lien avec le nombre réel d’heures consacrées aux fonctions de correspondant local ; qu’ainsi, le paiement d’une telle indemnité ne pouvait être fondé sur l’article 14 du décret alors en vigueur ;

Attendu, de surcroît, que la dénomination de l’indemnité en cause (indemnité CLIA) est d’un libellé différent de celle prévue pour des actions d’animation et de formation ; que chacune de ces indemnités est relative à des activités différentes ; qu’elles ne peuvent donc être assimilées ;

Attendu qu’en conséquence, jusqu’au 29 février 2008, date de publication du décret du 28 février 2008 précité, le paiement de cette indemnité n’était pas appuyé par les pièces justificatives nécessaires pour établir la validité de la créance ;

Attendu que l’impossibilité opposée au comptable, mais non vérifiée, de suspendre le versement des seuls éléments irréguliers de la paye est sans effet sur le droit que détient le comptable de suspendre un paiement présumé irrégulier ;

Attendu que l’absence de préjudice financier suppose non seulement l’existence d’un service fait mais encore l’existence de pièces justificatives nécessaires à la validité de la créance, ce qui n’est pas le cas en l’espèce ; que, dès lors, l’analyse du comptable sur ce point ne peut non plus être suivie ;

Attendu qu’en réglant ainsi, de novembre 2007 à février 2008, en l’absence des justifications requises, une indemnité mensuelle forfaitaire aux correspondants locaux informatiques et applicatifs, le comptable a méconnu ses obligations en matière de contrôle de la dépense ;

Attendu, en application du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu, dès lors, qu’il convient de constituer M. Y en débet sur l’exercice 2007 pour la somme de 176 551,71 € et sur l’exercice 2008 pour la somme de 175 777,05 €, soit au total 352 328,76 €, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 28 juin 2012 ;

PAR CES MOTIFS

ORDONNE :

Article 1er : M. X est constitué débiteur de l’Agence nationale pour l’emploi pour la somme de 301 195,72 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 30 juin 2012.

Article 2 : M. Y est constitué débiteur de l’Agence nationale pour l’emploi pour les sommes de 475 995,55 €, 849 330,23 €, 140 313,79 €, 4 887 750 € et 352 328,76 €, augmentées des intérêts de droit à compter du 28 juin 2012.

Fait et jugé en la Cour des comptes, cinquième chambre, première section, le vingt-quatre juillet deux mil treize. Présents : Mme Froment-Meurice, présidente, MM. Tenier, Sépulchre, Guéroult et Cahuzac conseillers maîtres.

Signé : Froment-Meurice, présidente, et Le Baron greffier.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des Comptes.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**le Chef du Greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**