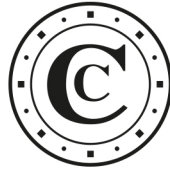


Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

-----  
Deuxième section

-----  
Arrêt n° S-2026-0107

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES  
DU VAL-DE-MARNE (CAF 94)

Affaire n° 901

Audience publique du 18 décembre 2025

Prononcé du 16 février 2026

République française,  
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et ses protocoles additionnels, dite Convention européenne des droits de l'homme ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la communication du 12 juillet 2022, enregistrée le 18 juillet 2022 au parquet général, par laquelle la sixième chambre de la Cour des comptes a déféré au ministère public des faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ;

Vu le réquisitoire introductif du 27 janvier 2023, par lequel la procureure générale près la Cour des comptes a saisi le président de la chambre du contentieux de cette affaire ;

Vu la décision du 3 février 2023, par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Laurent CATINAUD, premier conseiller, en qualité de magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu la décision du 4 septembre 2024, par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Claude LION, conseiller maître, en qualité de magistrat chargé de l'instruction, en remplacement de M. CATINAUD ;

Vu les ordonnances de mise en cause de M. X et de Mme Y, du 30 mars 2023, notifiées avec le réquisitoire visé ci-dessus aux intéressés, et au ministère public le même jour ;

Vu l'ordonnance de règlement du 28 mai 2025, notifiée aux personnes mises en cause et au ministère public le 30 mai 2025 ;

Vu la communication le 30 mai 2025 du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ;

Vu la décision du 31 juillet 2025 de la procureure générale près la Cour des comptes de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux, notifiée aux personnes mises en cause le même jour ;

Vu le mémoire en défense produit le 29 septembre 2025 par Me Laura BOISSONNET, dans l'intérêt de M. X, et communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire en défense produit le 29 septembre 2025 par Mme Y, et communiqué aux autres parties le 30 septembre 2025 ;

Vu les convocations des personnes renvoyées à l'audience publique du 18 décembre 2025, notifiées le 29 octobre 2025 aux intéressés et à Me BOISSONNET ;

Vu le mémoire en réplique du ministère public du 9 décembre 2025, communiqué aux autres parties le 10 décembre 2025 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 18 décembre 2025 M. Pierre GENÈVE, substitut général, en la présentation de la décision de renvoi ;

Entendu sous foi de serment M. C, directeur adjoint de la caisse d'allocations familiales du Val-de-Marne, pour son témoignage, à l'initiative du ministère public ;

Entendu MM. GENÈVE et Irénée HUGEZ, substituts généraux, et M. Nicolas GROPER, premier avocat général, en les réquisitions du ministère public ;

Entendu M. X, assisté de Me BOISSONNET et Me Éric LANDOT, et Mme Y, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Nicolas-Raphaël FOUQUE, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

1. M. X, agent comptable à compter du 1er février 2008 puis directeur comptable et financier de la caisse d'allocations familiales du Val-de-Marne (CAF 94) et Mme Y, première fondée de pouvoir de la même caisse du 19 mars 2012 au 27 février 2018, ont été renvoyés devant la Cour des comptes pour qu'il soit statué sur leur responsabilité dans la saisie en masse, dans le système d'information de la caisse, d'actes repoussant artificiellement la prescription de créances ainsi que dans le défaut de transfert de créances, correspondant à des indus de revenu de solidarité active (RSA), au département du Val-de-Marne, dans les délais conventionnellement prévus.

2. Ces deux ensembles de faits, qui se distinguent par leur mode opératoire, leur finalité et leur mise en œuvre, sont susceptibles de constituer une violation, par une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, des règles d'exécution des recettes et des dépenses et de gestion des biens, infraction définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF).

## Sur la compétence de la Cour des comptes

3. Aux termes du I de l'article L. 312-1 du CJF, applicable jusqu'au 31 décembre 2022, « *Est justiciable de la Cour [de discipline budgétaire et financière (CDBF)] : [...] c) 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 ou d'une chambre territoriale des comptes* ».

4. Aux termes de l'article L. 131-1 du même code, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, « *Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du même code : [...] 3° 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 ou d'une chambre territoriale des comptes* ».

5. L'article L. 111-5 du CJF dispose que « *La Cour des comptes contrôle les institutions de la sécurité sociale* ». En vertu du b) du 1° du I de l'article R. 111-1 du code de la sécurité sociale (CSS), la CAF 94 constitue une institution de la sécurité sociale soumise, à ce titre, au contrôle de la Cour des comptes.

6. Il résulte de ces dispositions que M. X et Mme Y, en leur qualité d'agents de la CAF 94, étaient, jusqu'au 31 décembre 2022, justiciables de la CDBF et sont justiciables de la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

7. Si jusqu'au 31 décembre 2022, M. X et Mme Y étaient justiciables au titre du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, ils l'étaient également devant la CDBF pour les infractions sanctionnées par cette juridiction. De même, l'absence de mise en cause, dans le cadre du régime de responsabilité spécifique aux comptables publics, pour les comptes 2012 à 2017 de la CAF 94, et la suppression de ce régime à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 sont sans effet sur la justiciabilité de M. X et de Mme Y devant la Cour des comptes pour les deux ensembles de faits mentionnés ci-dessus. Il y a lieu d'écarter, en conséquence, le moyen tiré par Mme Y de la non-rétroactivité de la loi nouvelle.

## Sur l'application de la loi dans le temps

8. En application de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) visée ci-dessus et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme visée ci-dessus, et conformément au principe de rétroactivité *in mitius*, les dispositions nouvelles plus douces s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et qui n'ont pas encore été définitivement jugées.

9. Au moment des faits, l'infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens des organismes soumis au contrôle des juridictions financières était définie à l'ancien article L. 313-4 du CJF et sanctionnée, en application de l'ancien article L. 313-1 du même code, par une amende plafonnée au montant du traitement ou du salaire brut annuel du justiciable.

10. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, cette infraction a été remplacée par celle prévue à l'article L. 131-9 du CJF, aux termes duquel « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens des organismes mentionnés au même article, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. / [...] / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ».

11. Compte tenu des conditions supplémentaires tenant à l'existence d'une faute grave et d'un préjudice financier significatif, les dispositions de l'article L. 131-9 du CJF doivent être regardées comme plus douces que celles de l'ancien article L. 313-4. En outre, l'article

L. 131-16 du CJF fixe le plafond de l'amende encourue à un montant correspondant à six mois de rémunération annuelle de la personne sanctionnée à la date de l'infraction, inférieur au plafond prévu à l'article L. 313-1 antérieurement en vigueur.

12. Il résulte de ce qui précède que, pour les deux ensembles de faits de l'espèce, il y a lieu de faire application des articles L. 131-9 et L. 131-16 du CJF, plus favorables aux justiciables que les anciennes dispositions du même code.

### **Sur le principe « non bis in idem »**

#### Sur l'existence d'une sanction disciplinaire

13. Mme Y fait valoir que les faits en cause lui ont valu une sanction disciplinaire définitive, à savoir son licenciement, prononcé le 27 février 2018 par la CAF 94 et confirmé par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 6 juillet 2023. Elle en déduit que le principe selon lequel une même personne ne peut être sanctionnée deux fois pour les mêmes faits ferait obstacle à ce que la Cour des comptes se prononce.

14. L'article L. 125-2 du code général de la fonction publique visé ci-dessus prévoit que « *Sans préjudice de l'action pénale ou disciplinaire, la responsabilité financière d'un agent public peut être mise en cause devant la Cour des comptes à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, dans les conditions et selon les modalités définies au chapitre Ier du titre III du livre Ier du code des juridictions financières* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1-12 du CJF, « *Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire* ».

15. Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision n° 2016-550 QPC du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le principe de nécessité des délits et des peines, issu de l'article 8 de la DDHC visée ci-dessus, qui s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition, « *ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes, aux fins de sanctions de nature différente, en application de corps de règles distincts* ». Le Conseil constitutionnel a précisé que les cumuls éventuels doivent, en tout état de cause, respecter ce principe « *qui implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* ».

16. Les amendes infligées par la Cour des comptes ne visent pas à protéger les intérêts sociaux de l'employeur comme le fait une sanction disciplinaire, mais à sanctionner les atteintes à l'ordre public financier. Il en résulte que sans méconnaître le principe du *non bis in idem*, la chambre du contentieux de la Cour des comptes peut statuer sur la responsabilité de Mme Y.

#### Sur l'existence d'une plainte

17. Mme Y se prévaut de l'existence d'une plainte pour escroquerie, qu'elle a déposée le 30 octobre 2020, après un signalement qu'elle a effectué le 1<sup>er</sup> mars 2018 auprès de la procureure de la République de Créteil, et dont elle a informé la Cour des comptes le même jour. Cette plainte a donné lieu à un classement, d'abord au motif de l'absence d'opportunité des poursuites, le 27 mai 2021, puis en raison du défaut d'établissement d'une infraction, le 15 novembre 2023. Mme Y estime que cette décision fait obstacle à des poursuites devant la Cour des comptes.

18. Le principe *non bis in idem* ne trouve toutefois à s'appliquer que lorsqu'il s'agit de la même personne, poursuivie ou sanctionnée deux fois en raison des mêmes faits. Or, la plainte invoquée visait une tierce personne et aucune poursuite n'a été engagée à l'encontre de Mme Y.

19. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'écarter le moyen tiré du bénéfice du principe du *non bis in idem*.

### **Sur l'organisation des responsabilités au sein d'une CAF**

20. En application de l'article L. 122-1 du CSS dans sa version applicable jusqu'au 14 mai 2022, « *tout organisme de sécurité sociale est tenu d'avoir un directeur général ou un directeur et un agent comptable* ». Dans sa version applicable après cette date, les termes « *agent comptable* » ont été remplacés par les mots « *directeur comptable et financier* ». L'article R. 122-4 de ce même code précise que l'agent comptable, puis le directeur comptable et financier, « *est placé sous l'autorité administrative du directeur. Il est chargé, sous sa propre responsabilité et sous le contrôle du conseil d'administration, de l'ensemble des opérations financières de l'organisme* », et qu'en cas d'absence momentanée ou d'empêchement, « *ses fonctions sont exercées par le fondé de pouvoir* ».

21. Aux termes de l'article L. 122-2 du CSS, l'agent comptable, puis le directeur comptable et financier, « *est chargé de la tenue de la comptabilité et veille à retracer dans ses comptes l'ensemble des droits et obligations de l'organisme* ». Ces dispositions sont précisées par celles de l'article D. 122-2 du CSS aux termes duquel, l'agent comptable, puis le directeur comptable et financier « *d'un organisme de sécurité sociale est responsable de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses, des opérations de trésorerie, de la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'organisme, du maniement des fonds, des mouvements de comptes de disponibilités et de la justification de ses opérations comptables, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et de la position de ses comptes de disponibilités* ». Il est aussi « *responsable du recouvrement amiable des créances, à l'exception des cotisations. / Il est tenu de définir et d'assurer les contrôles en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine. Il définit et contrôle les modalités de conservation et de mise à disposition des pièces justificatives, quel que soit leur support, en respectant les préconisations de l'organisme national. [...]* ».

22. Le premier alinéa de l'article D. 122-10-1 du CSS, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que les fondés de pouvoir, étaient chargés de suppléer l'agent comptable pour tout ou partie de ses attributions, « *sous sa responsabilité* ».

### **Sur le premier ensemble de faits**

#### Sur le droit applicable

#### *Sur les dispositions du code civil et du code de la sécurité sociale*

23. La CAF 94 est chargée du recouvrement des prestations familiales indûment versées à ses allocataires. En application de l'article L. 553-1 du CSS, « *l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des prestations indûment payées [se prescrit par deux ans], sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration, l'action de l'organisme se prescrivant alors par cinq ans* ».

24. La prescription est suspendue ou interrompue par les causes prévues par les articles 2228 à 2246 du code civil. L'interruption, qui fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien (article 2231), peut notamment résulter de la reconnaissance de sa dette par le débiteur, d'une action en justice ou d'un acte d'exécution forcée.

#### *Sur les dispositions spécifiques aux CAF*

25. Par lettre réseau n° 2015-046 du 5 mars 2015, diffusée à l'ensemble des CAF, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a défini les référentiels des processus métiers (PM) pour gérer les créances (PM 241) et les recours (PM 242). Le PM 241 indique que

« *l'agent comptable devient pleinement responsable des opérations de recouvrement des créances, quelle qu'en soit la phase, et donne délégation aux agents qui lui sont rattachés dans le cadre de cette activité pour procéder aux actes de gestion en lien avec le processus de recouvrement* ». Par ailleurs, l'instruction technique n° 122 du 26 octobre 2016 de l'agence comptable de la CNAF a défini les consignes pour le repérage des créances prescrites, le provisionnement pour dépréciation des créances et les admissions en non-valeur.

26. Les règles relatives à la prescription des créances sont intégrées dans le système d'information des CAF mis en place par la CNAF, de manière à automatiser l'analyse des créances et à optimiser le recouvrement. Lorsqu'intervient une cause interruptive de prescription au sens du code civil, le fait générateur, dit PRECRE pour « prescription créance », est enregistré dans ce système avec le code correspondant à la nature du fait. Cet enregistrement conduit à établir automatiquement la nouvelle date d'échéance de la prescription.

### Sur les faits

#### *Sur l'organisation du recouvrement à la CAF 94*

27. Avant même que la lettre réseau du 5 mars 2015 de la CNAF mentionnée au § 25 ne l'instaure pour toutes les CAF, la mutualisation des recouvrements, amiables et contentieux, avait été mise en œuvre à la CAF 94 avec la création, en 2007, d'un pôle sécurité et lutte contre la fraude (PSLF) sous la double tutelle du directeur et de l'agent comptable. Puis, par note du 7 février 2011, le directeur a confié à M. X, alors agent comptable, le « *pilotage général* » du recouvrement amiable et contentieux.

28. En avril 2015, le PSLF a été scindé en deux entités : un service contrôle et lutte contre la fraude, rattaché directement à l'agent comptable et un service recouvrement unifié (SRU), dirigé par la responsable du service de gestion budgétaire, financière et comptable (GBFC), elle-même rattachée à la première fondée de pouvoir, Mme Y, selon les organigrammes de l'agence comptable. En septembre 2016, le service contrôle et lutte contre la fraude a été rattaché au directeur adjoint de la CAF 94, alors que le SRU a été directement rattaché à Mme Y.

29. Ont aussi été mis en œuvre, à compter d'avril 2015, les PM 241 et 242 prescrits par la lettre réseau du 5 mars 2015 mentionnée au § 25, ainsi que les actions prévues par la convention d'objectifs et de gestion, avec notamment la réalisation d'autodiagnostic du recouvrement et la création d'un pôle de télérecouvrement mutualisé entre plusieurs CAF franciliennes, celle du Val d'Oise (CAF 95) étant désignée comme caisse pivot. Alors que la création du nouveau pôle mutualisé, qui a fait l'objet d'une convention entre les CAF 94 et 95 en décembre 2015, aurait dû entraîner la suppression du pool de télérecouvrement local créé quelques mois plus tôt au sein de la CAF 94, mais hors du SRU, ce pool a perduré pendant presque deux ans. Les agents recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) qui le constituaient ont presque tous été progressivement remplacés par des stagiaires.

#### *Sur les audits effectués et la pratique en matière de PRECRE*

30. En 2012, l'audit du PSLF, réalisé du 13 au 31 août par un organisme indépendant à la demande du directeur et de l'agent comptable de la CAF 94, avait déjà mis en évidence l'enregistrement par certains agents de PRECRE non justifiés par des pièces, « *pour repousser fictivement la prescription* ». Selon l'audit, ces « *pratiques déviantes* » avaient notamment pour conséquence une perte financière due au non-recouvrement des créances et un défaut de lisibilité de celles prescrites.

31. Ces pratiques ont perduré. Non mentionnées dans les deux autodiagnostic des PM 241 et 242 réalisés en septembre 2015, elles ont été découvertes lors de réunions de travail, organisées à compter d'avril 2017 à la suite de remontées d'informations de certains partenaires de la CAF 94 et d'agents du SRU. La note de direction n° 2017-075 du 26 avril 2017, dont M. X et Mme Y ont été destinataires, indique que le SRU connaît « *une situation de crise sans précédent dont la direction de branche représentée par l'agent comptable et la fondée de pouvoir n'a pas mesurée l'exacte mesure* » et annonce le placement

du « *pilotage stratégique et opérationnel* » de ce service « *sous la supervision directe du directeur adjoint* ». Ensuite, le compte rendu de la réunion de travail du 7 juin 2017 sur le recouvrement des créances mentionne que le directeur « *annonce qu'une enquête très poussée va être réalisée* » sur les créances réellement prescrites.

32. Le 14 juin 2017, le directeur de la CAF 94 a envoyé une première lettre à M. X afin de lui faire part « *des dysfonctionnements au département de l'agence comptable dont [il a] le pilotage et ayant des impacts significatifs non négligeables sur son bon fonctionnement ainsi que celui de la Caisse* ». Sont notamment mentionnées des « *difficultés majeures de management constatées au service contrôle prestations et au [SRU] (ambiance de travail tendue) et [une] inaction en tant que responsable hiérarchique en vue de ne pas laisser subsister de tels problèmes dans les équipes* ».

33. Le 19 juin 2017, le directeur a envoyé à M. X une deuxième lettre lui demandant, compte tenu des incohérences dans les données chiffrées qu'il a présentées dans le cadre de l'arrêté des comptes 2016, d'apporter, pour le 23 juin 2017 au plus tard, des réponses précises concernant le nombre de créances prescrites et la provision constituée pour y faire face. Les premières investigations menées par le directeur adjoint l'ont conduit à faire état, dans une note du 22 juin 2017 au directeur, d'une « *"gestion hasardeuse" [des créances] en dehors du respect des règles juridiques qui s'imposent à l'organisme* » et du fait que, lors d'une réunion du 14 juin 2017, des agents du SRU « *ont bien explicitement fait part des pratiques visant à réaliser de "faux PRECRE" selon les consignes de leur hiérarchie* ».

34. La réponse du 26 juin 2017 de M. X à la lettre du 19 juin 2017 du directeur rappelle le contenu de l'instruction technique du 26 octobre 2016 mentionnée au § 25, et le suivi des créances arrivant à prescription par le pool de télérecouvrement local mentionné au § 29. Il mentionne que ces créances « *font l'objet chaque mois d'un envoi de textos et/ou de mails de relances des allocataires concernés conformément au processus national de recouvrement PM 241* », et que « *De janvier 2017 (date de remise à jour de la base) à mai 2017, le nombre de créances arrivant à prescription dans l'année est passé de 8 855 à 4 474* ». M. X attire enfin l'attention du directeur « *sur le fait que le suivi des créances arrivant à prescription est largement obéré par la décision de ne plus renouveler les contrats de stagiaires affectés au pool* » et « *le souhait exprimé de voir le dernier agent en [CDD] participant à ces actions, transféré au [SRU]* ». Il ajoute que « *Si les moyens affectés au pool téléphonique de l'agence comptable étaient retirés, le bon suivi de la prescription ne pourrait se faire de façon optimale, sauf à transférer cette charge au [SRU] qui pour l'instant ne l'exerce pas* ».

35. Dans une troisième lettre envoyée à M. X le 30 juin 2017, le directeur lui indique qu'il n'a pas répondu à ses questions sur le montant réel des créances prescrites, lui annonce qu'il a confié une mission d'analyse des « *12 500 créances potentiellement prescrites* » au directeur adjoint et lui demande « *de travailler avec [ce dernier] en parfaite coordination et avec la plus grande implication* ». S'agissant du pool de télérecouvrement local, le directeur rappelle « *que l'on ne doit pas recouvrer une créance prescrite et que le fait d'avoir cette procédure interne de télérecouvrement est pour le moins atypique au regard du processus national de mutualisation. Nous aurons à régulariser cette situation* ».

36. Quelques jours auparavant, le directeur a informé les membres du conseil d'administration, lors de sa réunion du 27 juin 2017, qu'il avait demandé une analyse précise sur la situation des créances prescrites et l'impact sur la sincérité des comptes de la CAF 94. La méthodologie pour identifier les créances impactées par des « *faux PRECRE* » a consisté à sélectionner par requête les créances non mouvementées depuis plus de 24 mois, et à les croiser avec une extraction ciblant les agents ayant liquidé *a minima* 10 faits générateurs PRECRE par session de liquidation, ce qui pouvait faire supposer un traitement de masse.

37. En introduction de son rapport au directeur du 15 janvier 2018, le directeur adjoint indique que le travail d'analyse des créances « *n'a pas pu être mené en collaboration de l'agent comptable qui n'a pas donné suite à la demande du directeur dans son courrier du*

19 juin 2017 ». Il détaille ensuite les résultats de l'examen des quatre échantillons constitués suivants :

- pour le premier échantillon de 251 dossiers d'un montant variable, « 99 % des montants financiers des créances ont fait l'objet d'un "faux PRECRE" », soit 231 271 € ;
- pour le deuxième échantillon représentant 311 dossiers de très faibles montants, 299 dossiers ont fait l'objet d'un « faux PRECRE », pour un montant non indiqué ;
- pour le troisième échantillon de 70 dossiers avec les montants de créances les plus importants, 68 dossiers ont fait l'objet d'un « faux PRECRE » pour un montant total de plus 1,1 M€ ;
- pour le quatrième échantillon ayant ciblé 9 414 créances, 3 707 ont été étudiées et 3 326 d'entre elles « ont fait l'objet d'un report systématique du délai de prescription sans un acte interruptif légal et/ou matérialisé. Ces indus sont pour la plupart prescrits et ne peuvent plus être recouvrés par la voie juridique car l'action n'est plus recevable. L'impact financier est de 4 666 502 euros ».

38. Mme Y soutient que la pratique des PRECRE utilisés pour repousser fictivement la prescription existait avant son arrivée et résultait de consignes de la direction. Elle ne conteste toutefois pas l'existence d'un recours massif à de tels PRECRE pendant sa période en fonction. Selon le rapport du 15 janvier 2018, elle a elle-même procédé, à compter de décembre 2015, à l'enregistrements de 430 PRECRE, « soit "faux" soit inutiles ». Des agents en CDD et des stagiaires « pilotés par Mme Y pour le télérecouvrement » ont, entre 2015 et 2017, saisi plusieurs milliers de PRECRE chacun, selon ce rapport.

39. M. X et Mme Y font valoir que les PRECRE litigieux traduisaient des diligences réelles de recouvrement auprès des allocataires, relancés par téléphone ou par texto. Toutefois, comme indiqué dans le rapport du 15 janvier 2018, à supposer que ces démarches informelles aient bien été réalisées, aucune pièce n'en attestant, elles ne relevaient que d'une activité de recouvrement amiable et n'étaient pas de nature à constituer des actes juridiquement valables d'interruption de la prescription.

40. À la suite du rapport du 15 janvier 2018, la CNAF avait émis deux limitations d'audit, dont une sur les créances, dans son rapport de validation des comptes 2017 de la CAF 94. Dans sa note (non datée) de suivi de ces limitations, la CNAF indique que « les travaux réalisés de reconstitution et de rapprochement avec la comptabilité ont permis de préciser certaines données chiffrées du rapport, tel que le total des créances, le volume des échantillons et le montant des prescrits » : sur les 10 089 dossiers sélectionnés pour un montant total de 7,67 M€, 4 382 dossiers représentant 6,41 M€ ont été examinés :

- « 3,8 M€ correspondent à "faux PRECRE" sur des créances prescrites,
- 2 M€ correspondent à de "faux PRECRE" sur des créances non prescrites,
- 0,6 M€ correspondent à des PRECRE justifiés ».

41. La Cour des comptes ayant recommandé, dans le cadre de son contrôle de 2018, de « Circonscrire et identifier le périmètre lié à la pratique de "faux PRECRE" en étendant les requêtes aujourd'hui limitées à une période et à 10 [PRECRE liquidés par agent] », de nouvelles créances ont été ciblées, pour aboutir à un total de 11 512 créances à analyser.

42. Selon le point de situation concernant la gestion des créances prescrites, présenté le 28 janvier 2020 au conseil d'administration de la CAF 94, « L'ensemble des créances identifiées impactées par des "faux PRECRE" a été analysé sur l'année 2019 par le service recouvrement unifié ». Sur les 11 512 créances identifiées "faux PRECRE", 8 130 sont codifiées prescrites pour un montant de 5 453 520 € », à raison de 583 171 € pour une prescription intervenue avant 2017, 1 430 852 € en 2018 et 3 439 497 € en 2019. Il était précisé que « Ces données sont susceptibles d'évoluer en fonction des changements qui interviendront sur les dossiers ».

## Sur la prescription de l'action publique

43. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF : « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre Ier du titre III du présent livre. / [...] / . L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription* ». En l'espèce, le déféré de la sixième chambre de la Cour des comptes a été enregistré au parquet général le 18 juillet 2022. En conséquence, les faits postérieurs au 18 juillet 2017 ne sont pas couverts par la prescription.

44. Le ministère public soutient néanmoins que compte tenu de la réitération des enregistrements de « faux PRECRE » et de la prolongation de leurs effets dans le temps, les faits doivent être appréhendés comme une conjonction d'infractions complexes s'intégrant dans une infraction continue, et qu'ils présentent, en outre, un caractère dissimulé en raison des manœuvres tenant à l'insertion de données fallacieuses dans le système d'information. Il en déduit que le point de départ de la prescription doit être fixé au moment où les faits ont été suffisamment mis au jour pour en apprécier la consistance, l'ampleur et la portée financière, soit le 15 janvier 2018, date du rapport d'analyse du directeur adjoint sur la gestion des créances à la CAF 94.

45. M. X fait valoir, pour sa part, que les irrégularités mentionnées par la décision de renvoi auraient cessé au plus tard en avril ou juin 2017, de sorte que les faits, dans leur ensemble, seraient prescrits. Il conteste que ces faits puissent être qualifiés d'infraction continue ou dissimulée. Il ajoute qu'à supposer que la dissimulation soit retenue, celle-ci ferait alors obstacle à la mise en jeu de sa propre responsabilité, dès lors qu'il n'aurait pas pu avoir connaissance des agissements de Mme Y.

46. Mme Y estime que les faits seraient prescrits dès lors qu'ils résulteraient d'un fait générateur remontant à 2012, les actes poursuivis n'étant, selon elle, que la conséquence de cet unique fait générateur.

47. Si l'audit mentionné au § 30 avait, en août 2012, mis en évidence des pratiques « *pour repousser fictivement la prescription* » des créances, il apparaît toutefois que c'est avec la mise en place du pool de télérecouvrement local, en 2015, que des « faux PECRE » ont été enregistrés en masse. En manipulant de la sorte le système d'information, les agents de ce pool et, dans une moindre mesure, ceux du SRU, ont supprimé la véritable date de prescription des créances, empêchant ainsi le repérage de celles déjà prescrites ou en voie de l'être et faussant le calcul de la provision à passer, voire le nombre de créances à admettre en non-valeur. Ces manipulations ont conduit à dissimuler la situation exacte des créances de la CAF 94 et à altérer ses comptes.

48. Les pressions exercées sur les agents du pool de télérecouvrement local et du SRU afin de maintenir un silence complice sur les pratiques témoignent aussi d'une volonté délibérée de dissimulation. Ces manœuvres ont eu pour effet de différer ainsi la révélation des faits en cause.

49. Lorsqu'une dissimulation est constatée, le point de départ de la prescription de l'action publique ne peut commencer à courir qu'à partir du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites.

50. En l'espèce, les faits n'ont été révélés, dans des conditions permettant à la CAF 94 d'en apprécier la consistance, l'ampleur et la portée financière, qu'au jour du rapport du directeur adjoint, soit le 15 janvier 2018. Ni l'étendue de la pratique des « faux PRECRE », ni son impact en termes de réalité de la prescription des créances n'étaient connus avant cette date.

51. Le point de départ de la prescription doit dès lors être fixé au 15 janvier 2018 et les faits mentionnés dans la décision de renvoi, y compris ceux antérieurs au 18 juillet 2017, ne sont pas prescrits.

#### Sur les règles méconnues

52. L'enregistrement de « faux PRECRE » dans le système d'information est contraire aux dispositions des articles 2228 à 2246 du code civil et à celles de l'article 553-1 du CSS rappelées aux § 23 et 24. Ont aussi été enfreintes les dispositions précitées des articles L. 122-2 et D. 122-2 du même code qui définissent les responsabilités de l'agent comptable, puis du directeur comptable et financier, rappelées au § 21.

53. Compte tenu notamment de l'impact des « faux PRECRE » sur les créances prescrites et leur provisionnement, voire leur admission en non-valeur, ont été enfin méconnues les dispositions spécifiques aux CAF définies par la lettre-réseau du 5 mars 2015 et l'instruction technique du 26 octobre 2016, rappelées aux § 25 et 26.

#### Sur l'existence d'une faute grave

54. L'enregistrement des « faux PRECRE » constitue une faute grave à plusieurs titres.

55. En premier lieu, la pratique litigieuse s'est inscrite sur plusieurs années et a revêtu un caractère systématique.

56. En deuxième lieu, concernant des milliers de créances pour un montant total important, elle a porté atteinte aux intérêts financiers de la CAF 94.

57. En troisième lieu, alors même que l'audit d'août 2012 avait déjà mis en évidence des pratiques « *pour repousser fictivement la prescription* » des créances, aucune mesure corrective n'a été mise en œuvre pour les faire cesser, et s'assurer que tous les PRECRE correspondent bien à des actes interruptifs de prescription valides. Cette absence de réaction adaptée traduit une défaillance grave dans l'organisation et le contrôle du recouvrement des créances.

58. En quatrième lieu, les « faux PRECRE » ont eu pour effet de maintenir dans les comptes, comme recouvrables, des créances dont la prescription était acquise. En conséquence, ils ont conduit à sous-estimer le montant des provisions à passer pour la dépréciation des créances puis la charge financière correspondant aux admissions en non-valeur qui auraient dû être constatées en temps utile. Il en est résulté une altération prolongée de la sincérité et de l'image fidèle des comptes de la CAF 94.

59. En cinquième lieu, les « faux PRECRE » ont contribué à désorganiser durablement la fonction de recouvrement, ont nécessité des travaux de recherches et d'analyse, lourds pour les services de la CAF 94 et de la CNAF, et ont altéré la confiance des allocataires, des partenaires institutionnels et des administrateurs de la CAF 94.

60. M. X et Mme Y font valoir que les difficultés rencontrées s'inscrivaient dans un contexte organisationnel et technique complexe, marqué par la mise en œuvre de référentiels nationaux de recouvrement, par des contraintes de charge et par l'ancienneté de certaines pratiques. Ils soutiennent que l'objectif poursuivi était d'améliorer le recouvrement des indus et non de contourner délibérément les règles de prescription, et que les irrégularités relevées ne révéleraient, tout au plus, que de négligences dans la conduite des opérations. Si ces éléments de contexte sont susceptibles d'être pris en considération au titre des circonstances lors de l'appréciation individuelle des responsabilités, ils ne sont pas de nature à amoindrir la gravité de la faute.

#### Sur l'existence d'un préjudice significatif

61. Le ministère public considère que « *le préjudice financier s'établit au montant total des prescriptions enregistrées sur les créances touchées par [les] manipulations* » de « faux PRECRE », soit 5 453 520 €.

62. M. X fait valoir, que le montant du préjudice est incertain, dans la mesure où certaines créances pourraient théoriquement être encore recouvrées malgré la prescription et que les opérations de régularisation menées de 2017 à 2019 seraient susceptibles de conduire à des ajustements ultérieurs. Il rappelle, en outre que le budget global de la CAF 94, comprenant l'intégralité des prestations, de l'action sociale et des dépenses de gestion, était de 1 791 561 669,69 € en 2017 et soutient que si le montant de 5 453 520 € était retenu et lui était rapporté, il ne représenterait que 0,3 % de ce budget et, à ce titre, ne revêtirait pas un caractère significatif.

63. Sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier subi par l'organisme, son ordre de grandeur doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné. Tel est le cas en l'espèce.

64. Le montant de 5 453 520 €, retenu par le ministère public, correspond à celui cumulé des 8 130 créances prescrites, sur les 11 512 « *impactées par des "faux PRECRE"* », qui figure dans le point de situation présenté le 28 janvier 2020 au conseil d'administration de la CAF 94. Si ce point de situation précise que « *Ces données sont susceptibles d'évoluer en fonction des changements qui interviendront sur les dossiers* », aucune pièce au dossier ne fait cependant état de recouvrements postérieurs pour ces créances prescrites. En conséquence, le montant de 5 453 520 € peut être retenu comme celui du préjudice financier subi par la CAF 94 à cause des créances définitivement irrécouvrables, le lien de causalité avec les « faux PRECRE » étant établi.

65. Les créances concernées correspondant uniquement à des prestations familiales indûment versées à des allocataires, il est pertinent d'apprécier le caractère significatif du préjudice en le comparant au montant des allocations versées à ce titre qui s'élevait à 1 314 135 216,30 € en 2017. Rapporté à cette somme, le préjudice financier subi par la CAF 94 est significatif. En tout état de cause, le préjudice est également significatif s'il est rapporté au budget global de la CAF 94 de 2017, soit 1 791 561 669,69 €.

#### Sur la constitution de l'infraction et l'imputation des responsabilités

66. Il résulte de ce qui précède que, pour le premier ensemble de faits, l'infraction définie par l'article L. 131-9 du CJF est constituée. La violation des règles d'exécution des recettes et des dépenses et de gestion des biens, causée par les « faux PRECRE », est une faute grave qui a causé un préjudice significatif à la CAF 94.

#### *Sur la responsabilité de M. X*

67. M. X soutient qu'il n'a jamais pris part aux enregistrements de « faux PRECRE », qu'il n'était pas en mesure de découvrir ces pratiques en raison des manœuvres entourant leur mise en œuvre et de la confiance qu'il avait accordée à sa première fondée de pouvoir, Mme Y, et que ses responsabilités se seraient bornées à la tenue des comptes et aux restitutions financières, le pilotage opérationnel de la chaîne de recouvrement relevant de cette dernière.

68. Toutefois, les dispositions des articles L. 122-2, R. 122-4 et D. 122-2 du CSS, rappelées aux § 20 et 21, confient explicitement, à l'agent comptable puis au directeur comptable et financier d'un organisme de sécurité sociale, la responsabilité « *de l'ensemble des opérations financières* » de cet organisme, notamment « *l'encaissement des recettes* » et « *la justification de ses opérations comptables* ». Par ailleurs, « *Il est tenu de définir et d'assurer les contrôles en matière de recettes* ».

69. Si le CSS ne mentionne sa responsabilité que pour la phase de recouvrement amiable, à la CAF 94, la phase contentieuse avait été aussi confiée, depuis 2011, à l'agent comptable puis au directeur comptable et financier. Il appartenait donc à M. X de s'assurer que les pratiques mises en œuvre par les services placés sous son autorité étaient conformes aux règles régissant le recouvrement des créances, définies par la CNAF dans le référentiel PM 241 et l'instruction du 26 octobre 2016, mentionnées aux § 25 et 26, et aussi à celles fixées par le code civil et le CSS s'agissant spécifiquement de la prescription.

70. En négligeant gravement les missions d'organisation et de supervision hiérarchique qui lui incombait, M. X a manqué à ses obligations, comme l'a d'ailleurs relevé le directeur de la CAF 94 dans sa note de direction du 26 avril 2017 et ses lettres des 14, 19 et 30 juin 2017 mentionnées aux § 31 à 33, et 35. Les carences de M. X sont d'autant plus critiquables qu'il ne peut prétendre avoir ignoré les pratiques pour repousser fictivement la prescription des créances. En effet, celles-ci avaient été signalées par l'audit du PSLF d'août 2012, mentionné au § 30, qu'il avait lui-même « *commandité et validé* » selon la lettre du directeur du 30 juin 2017, mais qu'il n'a pas communiqué à ce dernier lors de sa prise de fonction.

71. Le volume relativement faible des créances déclarées prescrites en 2016 et la baisse importante du nombre des créances arrivant à prescription, passé de 8 855 en janvier 2017 à 4 474 en mai 2017, selon sa lettre au directeur du 26 juin 2017 mentionnée au § 34, constituaient des signaux d'alerte, qui auraient dû le conduire à faire rechercher les causes de ces évolutions et à contrôler les pratiques mises en œuvre pour le recouvrement des créances, notamment la réalité des actes interruptifs de prescription à l'origine des « PRECRE ».

72. En s'abstenant de rappeler les règles applicables en matière de recouvrement des créances et de mettre en place des contrôles internes pour s'assurer de leur respect, M. X a laissé se développer, puis perdurer, la pratique des « faux PRECRE » qui a directement contribué à la prescription d'un volume important de créances et porté atteinte aux intérêts financiers et à la sincérité des comptes de la CAF 94.

73. De plus, M. X est resté passif après la découverte des faits. Comme l'a relevé le directeur adjoint dans l'introduction à son rapport du 15 janvier 2018 mentionnée au § 37, le travail d'analyse des créances n'a pas pu être réalisé avec sa collaboration. Ce n'est qu'après la remise de ce rapport, qu'il a envoyé, le 22 janvier 2018, une lettre au directeur pour lui faire part de ses investigations sur les listes de créances prescrites, limitées « *faute de temps* » aux « *créances prescrites en 2016 avec soldes les plus importants* ».

74. Si dans cette même lettre, M. X rejette la responsabilité de la modification à tort des dates de prescription, celle-ci n'a été possible que parce qu'il a méconnu lui-même les responsabilités qui lui incombait en tant qu'agent comptable puis directeur comptable et financier. La responsabilité de M. X se trouve dès lors engagée dans la commission de l'infraction définie par l'article L. 131-9 du CJF.

#### *Sur la responsabilité de Mme Y*

75. Mme Y rappelle qu'au moment de son recrutement, en 2012, elle n'avait sous sa responsabilité directe que le service chargé de la comptabilité. Elle disposait néanmoins d'une large délégation « *sans limitation de durée, ni de montants d'opérations* », aux termes de laquelle il lui revenait notamment de « *faire d'une manière générale ce qui est nécessaire au bon fonctionnement de la direction de l'agence comptable* ».

76. Si elle affirme qu'elle ne s'est pas occupée initialement du recouvrement des créances, elle a cependant indiqué lors de l'instruction avoir proposé à l'agent comptable plusieurs démarches pour améliorer l'efficacité de celui-ci, à savoir la mise en place en 2013, en lien avec la responsable du PSLF, d'un site internet permettant aux débiteurs de payer en ligne les indus, ainsi que l'installation, en 2014, de terminaux de paiement par carte bancaire dans les sites d'accueil du public.

77. Enfin, à la suite de la réorganisation d'avril 2015 du PSLF mentionnée au § 28, elle a eu sous sa responsabilité le SRU qui avait été créé et rattaché au service GBFC. Désignée comme pilote des référentiels PM 241 et 242 pour gérer respectivement les créances et les recours, elle avait aussi une autorité directe sur le pool de télérecouvrement local qu'elle a mis en place en 2015.

78. Si les pratiques « *pour repousser fictivement la prescription* » des créances avaient été signalées dès août 2012, c'est en 2015 qu'elles ont pris un caractère massif et systématique, principalement au sein du pool de télérecouvrement local. Ses agents, recrutés en CDD ou stagiaires, ne pouvaient pas être regardés comme des salariés expérimentés, maîtrisant les règles de droit et les modalités de recouvrement. Ils ont de ce fait procédé à l'enregistrement de « PRECRE » de manière quasi systématique sur la base de liste de créances, sans examen individualisé des situations et sans acte juridique susceptible d'interrompre la prescription.

Mme Y a elle-même procédé, à compter de décembre 2015, à l'enregistrement de 430 PRECRE « soit "faux" soit inutiles », selon le rapport du 15 janvier 2018 du directeur adjoint.

79. Compte tenu de son expérience, de sa position hiérarchique et des responsabilités qui lui avaient été spécifiquement confiées, Mme Y ne pouvait ignorer les dispositions légales applicables en matière de prescription, ni les règles spécifiques au réseau des CAF. Si, comme elle le prétend, elle n'a pas eu connaissance de l'audit d'août 2012, les autodiagnostic qu'elle a réalisés en septembre 2015 auraient dû mettre en évidence les mêmes « pratiques déviantes » que celles relevées par l'audit.

80. Les agissements de Mme Y, ont désorganisé la fonction de recouvrement, ont conduit à la prescription d'un volume important de créances et ont porté atteinte aux intérêts financiers et à la sincérité des comptes de la CAF 94. Lorsque les pratiques de « faux PRECRE » ont été portées à l'attention de la direction en juin 2017, Mme Y n'a pas contribué à la réparation de leurs conséquences, avant sa mise à pied le 23 janvier 2018. Sa responsabilité est donc importante dans la commission de l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du CJF.

## Sur le second ensemble de faits

### Sur le droit applicable

#### *Sur les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) et du code civil*

81. L'article L. 262-25 du CASF prévoit qu'une convention est conclue entre le département et chacun des organismes chargés du service du RSA, afin de préciser, notamment, les conditions dans lesquelles celui-ci est servi, contrôlé, voire recouvré en cas d'indus.

82. L'article L. 262-45 du même code prévoit que « *L'action en vue du paiement du revenu de solidarité active se prescrit par deux ans* » et que « *Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active ou le département en recouvrement des sommes indûment payées* ». La prescription est suspendue ou interrompue par les causes prévues par les dispositions du code civil mentionnées au § 24.

#### *Sur les stipulations conventionnelles*

83. En application des dispositions ci-dessus mentionnées du CASF, une convention de gestion, prenant effet à compter du 13 octobre 2010 a été conclue le 25 août 2011 entre le département du Val-de-Marne et la CAF 94. Une seconde convention, prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et se terminant le 31 décembre 2019, a été ensuite conclue entre ces mêmes parties.

84. Aux termes de l'article 4 de ces deux conventions, « *La CAF détecte et notifie les indus éventuels aux allocataires* ». Les modalités de recouvrement des indus se distinguent selon qu'il existe ou non des prestations à échoir. Si oui, « *Les indus d'un montant supérieur au seuil réglementaire de non recouvrement sont recouverts par la CAF par prélèvement sur les prestations à échoir selon les règles applicables* ». Sinon, « *Chaque mois, le conseil général est destinataire d'une liste des indus transférés relevant de son champ de financement et faisant apparaître le nom de l'allocataire, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu, le solde restant à recouvrer, ainsi que le motif du caractère indu du paiement. Le président du conseil général constate alors les créances du conseil général* ».

85. L'article 4 de la seconde convention précise que, sauf s'il y a une demande de remise de dette, « *au bout de trois mois de créances non mouvementées, un envoi automatique vers le conseil départemental est réalisé* ». En revanche, en cas de demande de remise de dette, « *la CAF suspend le recouvrement dans la limite de six mois. Passé ce délai, le recouvrement reprend si reprise d'un droit et en l'absence de droit la créance est transférée au conseil départemental* ».

### Sur les faits

86. Selon la note de suivi sur les limitations d'audit mentionnée au § 40, pour assurer le transfert automatique des créances de RSA au département, « *le paramètre [dans le système d'information] Cristal "L107 – gestion contrainte CAF" doit être positionné à "Non" par la CAF* ». Or, contrairement à toutes les CAF franciliennes, à la CAF 94, ce paramètre a « *été positionné à "Oui" le 9 septembre 2010* ». La note ajoute que cette « *atypie de paramétrage* » avait été signalée en octobre 2013 au directeur et à l'agent comptable de la CAF 94 par le Centre de ressources d'Île-de-France sans, toutefois, qu'un changement intervienne.

87. À défaut de transfert automatisé, les transferts de créances au département étaient réalisés manuellement par un agent dédié à cette activité au sein du service GBFC de l'agence comptable. Le départ de cet agent à la retraite, en février 2017, et son non-remplacement, ont conduit à l'arrêt du transfert des créances, le paramétrage dans Cristal n'ayant pas été modifié pour automatiser ce transfert.

88. Cette situation a été signalée, notamment par des courriels des 22 février et 23 mai 2017, sans toutefois donner lieu à la modification du paramétrage dans Cristal, ni à la mise en place d'autres mesures permettant d'assurer la continuité des transferts manuels des créances d'indus de RSA.

89. Selon la note de suivi des limitations d'audit précitée, au 31 mai 2018, 1 226 créances d'indus de RSA, qui auraient dû être transférées au département pour un montant total de 2,6 M€, demeuraient en attente dans les comptes de la CAF 94.

90. À la suite d'échanges intervenus lors des réunions des 31 juillet et 20 septembre 2018 avec le conseil départemental, un accord a été formalisé par un courrier de ce dernier du 8 octobre 2018, indiquant que, compte tenu du dysfonctionnement des transferts, il convenait que la CAF 94 renonce à un montant total de 2 659 930,72 € de créances d'indus de RSA. Le conseil départemental acceptait en contrepartie la reprise d'un transfert normalisé des créances non mouvementées depuis trois mois, à compter de janvier 2019.

91. Une note de direction du 16 octobre 2018 précise que cet accord a conduit à « *passer en perte exceptionnelle le stock de créances RSA sans recouvrement non transféré dans les trois mois présents dans nos bases* ». La note indique qu'il convient de procéder en deux étapes. Pour la première qui concerne les créances suspendues en août 2018, il a été convenu « *que ces créances seraient annulées, y compris les créances qualifiées frauduleuses* ». Il est précisé que « *Le fichier comporte 1 232 créances réparties de la manière suivante : 1 053 créances pour un montant total de 1 641 905,48 € et 179 créances qualifiées frauduleuses pour un montant de 1 018 025,24 €* ». La seconde étape, qui « *se déroulera chaque mois d'octobre à décembre 2018* », consistera « *à annuler les créances ayant atteint leur 3<sup>ème</sup> mois sans possibilité de recouvrement* ».

92. Selon les éléments ensuite transmis à la CNAF, la reprise du transfert des créances d'indus de RSA, cette fois automatisé après modification du paramétrage, est intervenue le 2 janvier 2019. Le nombre total de créances non transférées au conseil départemental, et qui ont donc dû être annulées, s'est élevé, à cette date, à 1 509, pour un montant de 3 156 368,75 €. Ce montant est donc celui des pertes subies par la CAF 94, à raison de 2 760 579,01 € en 2018 (annulation de 1 400 créances) et de 395 789,74 € en 2019 (annulation de 109 créances supplémentaires). Ces pertes étaient telles, qu'il a fallu, pour les enregistrer à un compte exceptionnel de dépenses relatives aux RSA normalement non supportées par les CAF, une autorisation de la CNAF, prise après avis de la mission comptable permanente de la direction de la sécurité sociale.

### Sur la prescription de l'action publique

93. Le déféré de la sixième chambre de la Cour des comptes, qui interrompt la prescription, a été enregistré au parquet général le 18 juillet 2022. Si en conséquence, les faits postérieurs au 18 juillet 2017 ne sont pas couverts par la prescription, le ministère public considère que les faits antérieurs, également présomptifs d'une infraction, ne le sont pas non plus, compte tenu du caractère continue de celle-ci.

94. La cessation des transferts de créances au département a commencé en avril 2017, après le départ en retraite de l'agent qui les assurait manuellement. Si ce dysfonctionnement a été rapidement mis en lumière par les signalements des 22 février et 23 mai 2017, la direction comptable et financière s'est abstenue de prendre des mesures rapides, adaptées et adéquates pour respecter son obligation conventionnelle de transmission des créances de RSA. Cette abstention confère à l'infraction un caractère continu dès lors qu'elle a débuté avant le 18 juillet 2017 pour se poursuivre, et produire des effets, sans discontinuer, au-delà de cette date, sur deux exercices budgétaires consécutifs.

95. Il y a donc lieu de considérer que le point de départ de la prescription correspond à la date de cessation de l'infraction, soit le 2 janvier 2019 et que, par voie de conséquence, les faits mentionnés dans la décision de renvoi, y compris ceux antérieurs au 18 juillet 2017, ne sont pas prescrits.

#### Sur les règles méconnues

96. La cessation du transfert des créances d'indu de RSA au département, d'avril 2017 à fin 2018, a méconnu les stipulations de la convention conclue entre le département du Val-de-Marne et la CAF 94 et prenant effet le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### Sur l'existence d'une faute grave

97. La cessation des transferts de créances d'indus de RSA au département constitue une faute grave à plusieurs titres.

98. En premier lieu, bien que « *l'atypie du paramétrage* » ait été signalée en octobre 2013, celui-ci n'a pas été modifié et la pratique de transferts manuels s'est poursuivie. Le départ à la retraite de l'agent qui en était chargé, pourtant prévisible, n'a pas été anticipé : il n'a pas été remplacé et ses tâches n'ont pas été confiées à d'autres agents, alors que le paramétrage n'a pas été modifié afin d'assurer un transfert automatique.

99. En deuxième lieu, alors que des signaux d'alerte avaient été émis depuis 2017, la direction comptable et financière a tardé à mesurer l'ampleur des effets du défaut de transfert, à identifier les créances concernées et à régulariser la situation. Ce n'est qu'en mai 2018 qu'un premier recensement des créances non transférées a été effectué. Si la reprise du transfert à compter d'octobre 2018 a été envisagée, cette reprise n'a été effective, après la modification du paramétrage, que le 2 janvier 2019, accroissant le nombre de créances non transférées.

100. En troisième lieu, les dysfonctionnements ont porté sur un enjeu financier élevé, de plus de 3,1 M€ de créances d'indus de RSA, qui ont dû être annulées. Les contraintes budgétaires auxquelles le département a été confronté ont conduit à ce que la CAF 94 supporte, seule, les pertes correspondant aux créances annulées.

101. En quatrième lieu, les dysfonctionnements ont affecté le bon fonctionnement de la CAF 94, qui a dû mobiliser des moyens pour régulariser la situation. Ils ont aussi porté atteinte à la crédibilité et à l'image de la CAF, la plaçant en position de faiblesse pour négocier un accord avec le conseil départemental. Ils ont de plus altéré durablement la confiance du département dans la fiabilité des processus de gestion du RSA.

102. M. X fait valoir que les dysfonctionnements résultent principalement d'un paramétrage technique complexe relevant de la seule initiative du directeur de la caisse, qui se serait opposé à son règlement, et que la solution retenue, consistant à affecter un agent à un traitement manuel, traduisait la volonté de pallier au mieux les difficultés. Ces éléments ne sont cependant pas de nature à amoindrir la gravité de la faute.

#### Sur l'existence d'un préjudice financier significatif

103. Selon M. X, le montant du préjudice mentionné dans la décision de renvoi, à savoir 2,6 M€ correspondant aux créances non transférées à fin mai 2018, ne serait pas « *une perte en termes de "finances publiques"* » car « *bien qu'en théorie, la CNAF a accepté de prendre*

*en charge les montants en question, avec l'aval du ministère de tutelle, en pratique, les sommes en question feront l'objet d'un gain parallèle au niveau du conseil départemental. En effet, n'ayant pas pris en charge ces créances, il n'a pas eu à supporter la charge de celles d'entre elles qu'il n'aurait en tout état de cause pas pu récupérer ».*

104. M. X fait aussi valoir que ces créances, dans la mesure où elles n'étaient pas mouvementées depuis trois mois, auraient été difficilement recouvrables et que le montant retenu au titre du préjudice représenterait, selon le budget de référence choisi, une part limitée des charges de la caisse. Il fait enfin valoir que « *les créances de RSA non transférées entre mai 2018 et janvier 2019 ne devaient pas être appréhendées, car cela est résulté de difficultés techniques ayant empêché le modifier le paramétrage* », ce qui limiterait le préjudice éventuel à 1,13 M€ au maximum.

105. Le préjudice financier mentionné par l'article L. 131-9 du CJF s'apprécie au moment où l'infraction est commise. En l'espèce, la perte financière pour la CAF 94, qui résulte directement de sa responsabilité dans l'absence de transfert au département des créances d'indus de RSA, ne saurait être compensée par le gain virtuel pour le département invoqué par la défense. L'argument d'un équilibre financier au niveau des « *finances publiques* » de l'ensemble des administrations publiques, ne saurait en tout état de cause être retenu.

106. La difficulté pour le département de recouvrer des créances non mouvementées depuis trois mois est, en tout état de cause, sans incidence sur l'existence d'un préjudice financier pour la CAF.

107. Comme mentionné au § 92, l'annulation des créances d'indus de RSA non transférées d'avril 2017 à fin 2018 a donné lieu à la comptabilisation d'une charge exceptionnelle dans les comptes de la CAF 94, à hauteur de 2 760 579,01 € en 2018 et 395 789,74 € en 2019, soit un montant total de 3 156 368,75 €. Rapportée au montant total des dépenses de RSA versées annuellement par la CAF 94, qui a été de 237 245 725,08 € en 2017, cette charge exceptionnelle constitue un préjudice financier significatif. Le préjudice est également significatif, s'il est rapporté au budget global de la CAF 94, soit 1 791 561 669,69 € en 2017.

#### Sur la constitution de l'infraction et l'imputation des responsabilités

108. Il résulte de ce qui précède que, pour le second ensemble de faits, l'infraction définie à l'article L. 131-9 du CJF est constituée. Le non-transfert des créances d'indus de RSA, d'avril 2017 à fin 2018, est une faute grave qui a causé un préjudice significatif à la CAF 94.

#### *Sur la responsabilité de M. X*

109. M. X fait valoir qu'aucune faute, *a fortiori* grave, ne pourrait lui être reprochée. Il soutient tout d'abord n'avoir pas été à l'origine du paramétrage choisi, et avoir même été plutôt favorable à une uniformisation de tous les paramètres de la CAF 94 avec ceux des autres CAF d'Île-de-France, quand la situation atypique de la CAF a été relevée par la note d'octobre 2013 mentionnée au § 86. S'agissant de l'absence de mesures prises après le départ à la retraite de l'agent chargé des transferts manuels, il estime qu'il revenait à Mme Y, directement responsable du service auquel cet agent avait été affecté, soit de modifier le paramétrage, soit de désigner un de ses collaborateurs pour gérer les créances d'indus de RSA.

110. M. X fait aussi valoir que ni Mme Y, ni aucun agent de ses services, ne lui ont fait part de l'arrêt des transferts, non signalé par ailleurs par le département, et difficilement repérable dans les comptes de la CAF 94. Il souligne enfin que les dysfonctionnements ont donné lieu à des échanges nourris avec la CNAF et la direction de la sécurité sociale, et que les pertes constatées résultent d'un accord transactionnel avec le département, validé par les autorités de tutelle.

111. Si M. X n'était pas décisionnaire pour le paramétrage du système d'information, en revanche, il n'est pas fondé à rejeter toute la responsabilité du non-transfert des créances d'indus de RSA après avril 2017 sur Mme Y. Tout d'abord, il a bien été informé de l'arrêt de ces transferts, étant en copie des échanges d'août 2017 entre celle-ci et le directeur adjoint de la CAF 94 qui en faisaient état. Mme Y qui a quitté ses fonctions le 27 février 2018,

après avoir été mise à pied le 23 janvier 2018, ne peut donc être tenue responsable de l'absence de transfert pendant toute l'année 2018.

112. Averti de l'arrêt des transferts de créances d'indus de RSA au département, M. X aurait dû s'assurer que tout était mis en œuvre par ses services pour que ces transferts puissent reprendre le plus rapidement, de manière manuelle ou automatique. En négligeant gravement les missions d'organisation et de supervision hiérarchique qui lui incombent, M. X a manqué à ses obligations. Ni l'existence d'un accord transactionnel avec le conseil départemental, conclu d'ailleurs au détriment de la CAF placée dans une position de faiblesse, ni l'accord des autorités de tutelle ne sauraient le dédouaner de toute responsabilité. Par son inaction, il a directement contribué à la constitution du stock important de créances d'indus de RSA non transférées et aux pertes qu'elles ont occasionné pour la CAF 94. Sa responsabilité se trouve dès lors engagée dans la commission de l'infraction définie à l'article L. 131-9 du CJF.

#### *Sur la responsabilité de Mme Y*

113. Mme Y soutient que la gestion du RSA relèverait du directeur et de l'agent comptable, que le paramétrage du système d'information serait de la compétence de l'ordonnateur, qu'elle ne disposait d'aucun droit sur ce paramètre et qu'elle ne saurait, dès lors, être tenue pour responsable du défaut de transfert automatique des créances d'indus de RSA au conseil départemental. Elle affirme qu'elle n'aurait jamais vu les listes de transfert, signées du directeur et de l'agent comptable, et qu'elle n'était pas délégataire de l'agent comptable sur cette allocation.

114. Si le paramétrage du système d'information n'était pas de la responsabilité de Mme Y, l'agent qui assurait les transferts manuels de créances d'indus de RSA avait été affecté au service GBFC, placé sous son autorité hiérarchique. Elle ne pouvait dès lors ignorer les faiblesses du dispositif mis en place, ni les conséquences du départ à la retraite de cet agent. Il lui appartenait donc, en tant que première fondée de pouvoir et aussi de pilote des référentiels PM 241 et 242, soit de prendre ou de proposer des mesures organisationnelles pour remplacer l'agent parti à la retraite ou de réaffecter ses tâches à d'autres agents, soit de demander un changement de paramétrage afin d'automatiser les transferts.

115. Le directeur adjoint n'a d'ailleurs pas manqué, dans leurs échanges de courriels d'août 2017, de lui rappeler qu'au moment du départ de l'agent, elle aurait « *dû organiser la continuité du service entre le GBFC et le SRU* » et que « *il est de [sa] responsabilité en lien avec l'agent comptable de définir l'organisation et de sécuriser les missions de l'agence comptable* ».

116. Si, du fait de sa mise à pied le 23 janvier 2018, puis de son licenciement le 27 février 2018, elle ne peut être tenue responsable de l'ensemble des pertes liées aux créances non transférées, son inaction antérieure a contribué aux pertes dues aux créances non transférées en 2017. Dès lors, l'infraction définie à l'article L. 131-9 du CJF doit lui être partiellement imputée, même si elle n'en est pas la responsable principale.

### **Sur les circonstances à prendre en compte**

#### Sur les circonstances à prendre en compte pour M. X

117. M. X a négligé, de manière durable, les missions d'organisation, de supervision et de contrôle qui lui incombent en tant qu'agent comptable puis de directeur comptable et financier. Il a systématiquement ignoré ou minimisé les alertes émanant des audits internes, des services de la Caisse nationale, des instances de gouvernance et du personnel. Son inertie face à ces alertes a été déterminante dans la consolidation et l'aggravation des désordres et démontre une carence managériale structurelle.

118. Si la charge de travail de l'agence comptable liée au recouvrement des créances était importante, cette circonstance ne saurait exonérer M. X de son obligation de mettre en place une organisation, des contrôles et des priorités de traitement adaptés à ces risques. Au contraire, la densité des flux et l'importance des enjeux justifiaient une vigilance accrue de sa part.

119. S'il fait valoir avoir été trompé par Mme Y et par certains agents du service de recouvrement, cette circonstance ne peut être retenue au regard de l'étendue de ses attributions et de son ancienneté dans les fonctions d'agent comptable. Il lui appartenait précisément d'organiser un dispositif de contrôle interne permettant de prévenir ou de détecter de telles dérives et de ne pas se reposer exclusivement sur la loyauté et la compétence présumées de sa collaboratrice.

120. Ces éléments caractérisent un ensemble de circonstances aggravant la responsabilité personnelle de M. X dans la commission des deux infractions qui lui sont imputées.

121. Enfin, si M. X soutient qu'il a pu participer aux mesures correctives, aucun élément ne permet d'étayer sérieusement cette affirmation.

#### Sur les circonstances à prendre en compte pour Mme Y

122. Mme Y disposait, en tant que première fondée de pouvoir, d'un champ de responsabilités élevé accompagné d'une large délégation. De surcroît, elle était pilote de plusieurs processus de maîtrise des risques internes. Ces missions et compétences lui imposaient une vigilance renforcée quant au respect des règles de prescription et à la fiabilité des enregistrements comptables réalisés.

123. En revanche, l'existence des sanctions disciplinaires dont Mme Y a fait l'objet sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité.

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

124. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, de l'importance du préjudice causé à la CAF 94 et des circonstances propres à la situation de M. X, en lui infligeant une amende de 8 000 €.

125. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, de l'importance du préjudice causé à la CAF 94 et des circonstances propres à la situation de Mme Y en lui infligeant une amende de 6 000 €.

#### **Sur la publication**

126. Compte tenu de ce qui précède et des circonstances de l'espèce, il y a lieu de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française.

Par ces motifs,

#### **DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup>. – M. X est condamné à une amende de huit mille euros (8 000 €).

Article 2. – Mme Y est condamnée à une amende de six mille euros (6 000 €).

Article 3. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait et jugé par Mme Agnès KARBOUCH, conseillère-présidente, présidente de section, présidente de la formation ; Mme Michèle COUDURIER et M. Christian MICHAUT, conseillers maîtres ; MM. Nicolas-Raphaël FOUQUE et Louis-Damien FRUCHAUD, et Mme Lauriane MERLET, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Cécile ROGER, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous 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

**Cécile ROGER**

**Agnès KARBOUCH**

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification.

Pour les personnes domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois.

La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.