

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 6 avril 2018 « Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) »

N° 219-793

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} de son livre III, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la communication en date du 26 mai 2016, enregistrée le jour-même au parquet général, par laquelle le président de la cinquième chambre de la Cour des comptes a informé le procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion administrative et financière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au cours des exercices 2011 et 2012, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu le réquisitoire du 23 septembre 2016 par lequel le procureur général a saisi de cette affaire le président de la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 314-3 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 11 octobre 2016 par laquelle le président de la Cour a désigné M. Olivier Lemaire, premier conseiller à la Cour administrative d'appel de Paris, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées du procureur général des 15 décembre 2016, 17 janvier et 6 mars 2017, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles, conformément aux dispositions de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur, ont été respectivement mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. Pierre X..., directeur général de l'ANRU du 1^{er} août 2008 au 16 décembre 2014 ;
- M. Laurent Y..., directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine au sein de l'ANRU du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015 ;

Vu la lettre du 16 juin 2017 du président de la Cour transmettant au ministère public le dossier de l'affaire après le dépôt du rapport de M. Lemaire, en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 21 décembre 2017 du procureur général renvoyant MM. X... et Y... devant la Cour, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées adressées par la greffière de la Cour à MM. X... et Y..., le 26 décembre 2017, leur transmettant la décision de renvoi du procureur général, les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense, dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières, et les citant à comparaître le 23 mars 2018 devant la Cour, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense de M. Y... du 26 février 2018, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Seban dans l'intérêt de M. X... le 7 mars 2018, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le représentant du ministère public, présentant la décision de renvoi, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

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

Entendu en sa plaidoirie Maître Seban pour M. X..., MM. X... et Y... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Sur la compétence de la Cour

1. Considérant qu'en application du b) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par « *Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics [...]* » ; que l'ANRU est un établissement public de l'État ; qu'à ce titre, son directeur général et son directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine sont justiciables de la Cour ;

Sur la prescription

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières : « *La Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre.* » ; qu'il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivies et sanctionnées que les infractions commises moins de cinq ans avant la date à laquelle a été déférée au parquet général la communication du président de la cinquième chambre de la Cour des comptes susvisée, soit les faits commis depuis le 26 mai 2011 ;

3. Considérant que les irrégularités pour lesquelles est saisie la Cour portent sur des faits qui sont tous postérieurs à cette date ;

Sur les faits, leur qualification juridique et l'imputation des responsabilités

Sur la signature d'un protocole d'accord transactionnel

4. Considérant que Mme Maryse Z... a été engagée en qualité de secrétaire générale de l'ANRU, avec le statut d'agent de droit privé, par un contrat de travail à durée indéterminée du 15 juin 2004 ; qu'elle a été licenciée par une décision du directeur général du 30 mai 2011 ;

5. Considérant que, tout en contestant son licenciement, Mme Z... s'est montrée disposée à négocier les conditions de son départ ; que par un protocole d'accord transactionnel en date du 22 juin 2011, signé par le directeur général et Mme Z..., a été prévu le règlement des sommes suivantes, qui ont toutes été versées à Mme Z... :

- 92 201,12 € nets, à titre d'« indemnité transactionnelle forfaitaire et définitive, destinée à réparer le préjudice résultant de la rupture de son contrat de travail » ;
- 14 133,90 € bruts, à titre d'« indemnité compensatrice de préavis » ;
- 37 101,49 €, à titre d'« indemnité de licenciement », dont 10 070,40 € d'« indemnité légale de licenciement » et 27 031,09 € d'« indemnité réglementaire de licenciement avant précompte de CSG et CRDS » ;
- 10 713,50 € bruts, à titre d'« indemnité compensatrice de congés payés » ;
- 851,25 € bruts, à titre d'« indemnité compensatrice de RTT ».

6. Considérant que l'article 5 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'ANRU, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, dispose que : « *Le conseil d'administration [...] exerce notamment les attributions suivantes : [...] 10° Il approuve les transactions. [...] Le conseil d'administration peut, dans les conditions qu'il détermine, déléguer au directeur général de l'agence tout ou partie de ses attributions, à l'exception de celles prévues aux 1°, 2° bis, 3°, 4°, 5°, 5° bis, 6°, 8°, 9° et 11°* » ; que l'article 11 du même décret, s'il prévoit que le directeur général assure la gestion de l'agence, la représente en justice et dans tous les actes de la vie civile, recrute le personnel et a autorité sur lui, précise que c'est sur délégation du conseil d'administration et dans les conditions déterminées par celui-ci qu'il peut transiger ; qu'en l'occurrence, le conseil d'administration de l'ANRU n'a pas délégué au directeur général ce pouvoir ; qu'il en résulte que le « *protocole d'accord transactionnel* » signé avec Mme Z..., qui constitue, comme son intitulé et son contenu l'indiquent, une « *transaction* » au sens des articles 5 et 11 du décret précité, aurait dû être approuvée par le conseil d'administration ; qu'il n'est pas contesté que cela n'a pas été le cas ;

7. Considérant qu'en l'absence de cette approbation préalable par le conseil d'administration, la signature de cette transaction par le directeur général de l'Agence constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses, au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

8. Considérant que ce manquement est imputable à M. X..., directeur général de l'ANRU et signataire de ce protocole d'accord transactionnel ;

Sur le paiement de frais de formation

9. Considérant que la décision de licenciement du 30 mai 2011, signée du directeur général, précise que Mme Z... dispose d'un crédit de 48 heures, au titre du droit individuel à la formation ; que cette décision indique que serait pris pour référence, pour calculer le montant du droit à la formation, le montant forfaitaire horaire « *visé au deuxième alinéa de l'article L. 6332-14 du code du travail (soit à ce jour : 9,15 euros)* » ; que la prise en compte de ce montant forfaitaire, appliqué à 48 heures, correspond ainsi à un montant de 439,20 € ;

10. Considérant que, par lettre du 16 juin 2011, le directeur général a informé Mme Z... que l'ANRU prendrait en charge la moitié des frais pédagogiques liés à l'inscription de l'intéressée au master « *sociologie de l'entreprise et stratégie de changement* » à l'établissement de formation A... ; que ce courrier précise que cette prise en charge, qui « *représente un montant de 9 100 euros de frais sur un total global de 18 200 euros* », « *soldera ainsi les 48 h 00 acquises à ce jour* » ;

11. Considérant que les frais de formation relatifs aux deux premiers trimestres ont fait l'objet de deux factures, datées respectivement des 10 octobre et 30 décembre 2011 ; que par une note du 19 janvier 2012, l'agent comptable de l'ANRU a informé le directeur général de sa décision de suspendre le paiement de ces deux factures, en raison de « *[...] l'écart substantiel de 8 660,80 € entre le droit à la formation non utilisé par Mme Z... au moment de son licenciement (soit 48 h représentant 439,20 €) et la prise en charge de 160 heures de formation à [l'établissement de formation A...] pour un montant de 9 100 €.* » ;

12. Considérant que le directeur général, par un ordre de réquisition du 23 mars 2012, pris sur le fondement de l'article 192 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique alors en vigueur, a enjoint au comptable de procéder au règlement de ces deux factures ; que, par des ordres de réquisition du 19 avril 2012 puis du 11 juillet 2012, il a enjoint au comptable de procéder au règlement des factures du 28 mars 2012 puis du 4 juillet 2012, qui correspondaient aux frais de formation relatifs respectivement aux troisième et quatrième trimestres ;

13. Considérant que le protocole d'accord transactionnel signé avec Mme Z..., qui énumère de façon détaillée les différentes sommes dues à l'intéressée au titre de cette transaction, ne fait pas mention d'une quelconque prise en charge de frais de formation ;

14. Considérant que l'ANRU a fait ainsi bénéficier Mme Z... d'une formation dont le coût dépassait la limite résultant de l'application des dispositions des articles L. 6332-14 et D. 6332-87 du code du travail, limite rappelée dans la décision de licenciement du 30 mai 2011 ; qu'il en résulte que la prise en charge par l'Agence de cette dépense induit une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que cette prise en charge est également constitutive d'un avantage injustifié, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, octroyé à Mme Z... et entraînant un préjudice financier pour l'ANRU ;

15. Considérant que ces manquements sont imputables à M. X..., directeur général de l'ANRU ;

Sur l'exécution du marché et la signature d'un protocole d'accord transactionnel avec la société B...

16. Considérant que l'ANRU et la société B... ont signé, le 1^{er} mars 2010, un marché à bons de commande portant sur la conception des maquettes des synthèses thématiques des débats

tenus lors des « forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine », l'assistance à la conception rédactionnelle et l'impression de ces synthèses ; qu'alors que l'ANRU s'est abstenue d'émettre les bons de commande prévus par ce marché, la société a néanmoins délivré des prestations, qui ont donné lieu à l'émission d'une facture datée du 29 mars 2012, d'un montant de 47 863,92 € TTC ; que cette facture a fait l'objet d'une certification du service fait suivie de la signature d'un bon à payer ;

17. Considérant qu'en application l'article 43 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, alors en vigueur, un marché à bons de commande est « *exécuté au fur et à mesure de l'émission des bons de commande* » ; qu'en l'absence de bon de commande, le bon à payer n'aurait pas dû être signé ; que le comptable ayant toutefois suspendu le paiement, le bon à payer est resté sans effet ;

18. Considérant qu'à la suite du refus du comptable de payer la facture du 29 mars 2012 précitée, en l'absence des bons de commande correspondants, les responsables de l'ANRU ont décidé de conclure avec la société B... un protocole d'accord transactionnel ; que cette transaction, qui prévoyait le versement de la somme de 47 600,80 € TTC à cette société, a été signée par le directeur général le 27 août 2012 sans avoir été, au préalable, soumise pour approbation au conseil d'administration de l'Agence, contrairement aux dispositions susmentionnées des articles 5 et 11 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 ; qu'en l'absence de cette approbation préalable, la signature de cette transaction par le directeur général de l'Agence constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

19. Considérant que la prestation de la société B... a bien été réalisée, conformément à l'objet du marché et dans la limite des quantités qu'il prévoyait ; que le montant de la transaction a été déterminé sur la base des prix unitaires stipulés dans le marché et au regard des prestations réalisées et des quantités réceptionnées et validées par l'ANRU ; qu'il en résulte que le versement effectué au titre du protocole transactionnel à la société B... n'est pas constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ;

20. Considérant que le manquement mentionné au considérant 18 est imputable à M. X..., directeur général de l'ANRU et signataire de l'accord transactionnel ;

21. Considérant que M. Y... a été recruté par l'ANRU le 1^{er} janvier 2012, soit près de deux ans après la signature du marché passé avec la société B... ; que l'action de M. Y... s'est limitée à chercher une issue à la situation dans laquelle se trouvait l'Agence vis-à-vis de ce prestataire et à élaborer le protocole transactionnel après avoir consulté et recueilli l'avis de la responsable juridique de l'Agence ; qu'ainsi aucune infraction ne peut être relevée à son encontre ;

Sur les circonstances

22. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier qu'à défaut d'avoir été mentionnée de manière explicite dans le protocole transactionnel, la prise en charge par l'Agence des dépenses de formation de Mme Z... faisait partie des engagements pris par le directeur général à son égard lors de la négociation des conditions de son départ ; qu'un tel engagement n'excédait pas, par son ampleur, la marge de négociation dont dispose un employeur public dans une telle situation ; que le directeur général s'était également engagé vis-à-vis de l'établissement de formation A... à s'acquitter du règlement d'une partie des frais pédagogiques de ladite

formation ; que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité ;

Sur l'amende

23. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. X... une amende de 800 euros ;

Sur la publication de l'arrêt

24. Considérant qu'il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, selon les modalités prévues par les articles L. 221-14 et R. 221-16 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site Internet de la Cour, en application de l'article L. 313-15 du code des juridictions financières ; qu'il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site Internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication de l'arrêt ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. X... est condamné à une amende de 800 € (huit cents euros).

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

Article 3 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site Internet de la Cour. Un lien sera créé entre le site Internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication de l'arrêt.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le 23 mars deux mille dix-huit par M. Migaud, premier président de la Cour des comptes, président ; MM. Bouchez et Derepas, conseillers d'État ; MM. Maistre et Bertucci, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 6 avril 2018.

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

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le président de la Cour et la greffière.

Le président,

La greffière,

Didier MIGAUD

Isabelle REYT