|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Cour des comptes |  |  |
| ---------- |  |  |
| Sixième chambre |  |  |
| ---------- |  |  |
| FORMATION PLENIERE |  |  |
| ---------- |  |  |
| ***Arrêt n° 70449*** |  |  |
|  |  | GESTION DE FAIT DEs DENIERS  du groupement de coopération sanitaire des urgences  de la Côte fleurie |
|  |  |  |
|  |  | Rapport n° 2013-659-0 |
|  |  | Audience publique du 12 février 2014  Lecture publique du 24 septembre 2014 |

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée ;

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

Vu le réquisitoire n° 2011-114-RQ-GF en date du 8 décembre 2011 par lequel le Procureur général près la sixième chambre Cour des comptes a saisi la sixième chambre de la Cour de présomption de gestion de fait de deniers du groupement de coopération sanitaire (GCS) des urgences de la Côte fleurie à l’encontre de la polyclinique de Deauville et de son représentant M. X, du centre hospitalier de la Côte fleurie et de son représentant M. Y, ainsi que des directeurs successifs de l’agence régionale de l’hospitalisation (ARH) et de l’agence régionale de santé (ARS) de Basse-Normandie s’il apparaissait qu’ils ont connu et toléré les irrégularités ;

Vu la lettre de mission du 16 décembre 2011 par laquelle le président de la sixième chambre a désigné Mme Sylvie Toraille, conseillère référendaire, assistée de Mme Péronnet, assistante, pour instruire cette affaire ;

Vu les pièces complémentaires versées par le Parquet le 20 décembre 2011 ;

Vu les lettres du 13 janvier 2012 et du 3 août 2012 de notification du réquisitoire 2011-114-RQ-GF et de la désignation du magistrat instructeur à MM. Y, directeur du centre hospitalier de la Côte fleurie, X, président-directeur général de la polyclinique de Deauville, Z, ancien administrateur provisoire du GCS et directeur administratif et financier de la polyclinique précitée, A, ancien directeur de l’agence régionale de l’hospitalisation (ARH) de Basse-Normandie, et B, directeur général de l’agence régionale de santé (ARS) de Basse-Normandie, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le réquisitoire supplétif n° 2013-52-RQ-GF en date du 31 juillet 2013 concernant le rôle de M. C, ancien directeur adjoint de l’ARH et directeur de l’offre de santé et de l’autonomie au sein de l’ARS, et de Mme D, liquidateur du GCS à compter du 13 mars 2012 ;

Vu les lettres du 2 août 2013 et du 29 août 2013 de notification du réquisitoire supplétif 2013-52-RQ-GF et de la désignation du magistrat instructeur aux parties, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les réponses des parties et les documents qu’elles ont produits, ensemble les courriers de la Cour aux parties pour information ou demande d’information ;

Vu le rapport n° 2013-659-0 en date du 8 octobre 2013 de Mme Toraille ;

Vu les conclusions n° 861 en date du 10 décembre 2013 du Procureur général près la Cour des comptes ;

Vu les courriers des 9 décembre 2013 informant les parties de la tenue d’une audience publique en date du 15 janvier 2014 et ceux des 16 et 23 janvier 2014 les informant, à la demande d’une partie, de son report au 12 février 2014 ;

Vu la transmission du rapport et des conclusions aux parties demanderesses ;

Vu le mémoire de Me Xavier Badin remis au greffe le 9 janvier 2014 avec pièces jointes, pour le compte de MM. X, Z, Mme D et la polyclinique de Deauville ;

Vu le mémoire de Me Anne Tugaut remis au greffe le 10 janvier 2014 pour le compte de MM. B et C ;

Vu les mémoires de Me Stéphanie Barré-Houdart remis au greffe les 13 janvier et 28 janvier 2014 avec pièces jointes, pour le compte du centre hospitalier de la Côte fleurie et de M. Y ;

Vu les éléments produits lors de l’audience publique ;

Entendu, lors de l’audience publique du 12 février 2014, Mme Toraille en son rapport, le représentant du ministère public, M. Michaut, avocat général, en ses conclusions, M. Y, Me Barré-Houdart, avocat de M. Y et du centre hospitalier de la Côte fleurie, M. B, Me Tugaut, avocat de MM. B et C, M. X, Me Badin, avocat de M. X, M. Z et Mme D, en leurs observations, les parties ayant eu la parole en dernier ;

Ayant délibéré le 12 février 2014, hors la présence du rapporteur et du ministère public, après avoir entendu Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître, en ses observations ;

*Sur la procédure applicable*

Considérant que le réquisitoire introductif d’instance du Procureur général près la Cour des comptes, en date du 8 décembre 2011, place *de facto* les opérations en cause dans le cadre de la procédure définie par les articles L. 142-1 – tel qu’il résulte de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes – et R. 142-14 du code des juridictions financières ;

*Sur la non- prescription des opérations*

Considérant qu’en application des dispositions de l’article L. 131-2 du code des juridictions financières, la prescription de l’action en déclaration de gestion de fait est décennale, mais qu’elle est interrompue par tout acte de poursuite ou d’instruction ;

Considérant que le réquisitoire introductif d’instance du Procureur général près la Cour des comptes, en date du 8 décembre 2011, a saisi la Cour des comptes et interrompu la prescription pour les actes constitutifs de gestion de fait commis moins de dix ans avant cette date ;

Considérant que, dans la présente affaire, les actes présumés constitutifs de gestion de fait sont intervenus à partir de 2010 et ne sont donc pas prescrits ;

*Sur l’existence d’une gestion de fait*

Considérant que MM. Z, X et Mme D se prévalent essentiellement, pour contester l’existence d’une gestion de fait, de l’absence de personnalité morale du GCS, dont la convention constitutive initiale n’avait pas été signée par les parties et dont la nouvelle convention, si elle a été signée, n’a pas été approuvée par le directeur général de l’ARS ;

Considérant que les décisions des juridictions administratives que MM. Z, X et Mme D présentent à l’appui de leur position ne disposent que de l’autorité relative de la chose jugée et ne sont pas de nature à lier le juge des comptes ; qu’ainsi la cour administrative d’appel de Nantes, qui a affirmé que le GCS était « dépourvu de la personnalité morale », a statué sur la seule ordonnance intéressant la requête de la société Lexobio ; que ces décisions ne sont pas univoques puisque le tribunal administratif de Caen a, soit considéré qu’il existait « un doute quant à la régularité de la procédure ayant conduit à la création du groupement de coopération sanitaire des urgences de la Côte fleurie et quant à la personnalité juridique de ce groupement » (13 juillet 2012), soit simplement pris acte de sa création (23 décembre 2011)[[1]](#footnote-1) ;

Considérant que l’existence d’une personne morale ne constitue pas une condition de la gestion de fait ;

Considérant que nulle décision de justice n’est venue contester ou annuler la décision du 22 décembre 2008 par laquelle le directeur de l’ARH a approuvé la convention constitutive du GCS ;

Considérant que la Cour des comptes ne peut se faire juge de la légalité d’une décision administrative qui affecte l’exercice de sa juridiction, sauf si l’acte est entaché d’un vice d’une gravité particulière tenant par exemple à l’incompétence de son auteur ou à la violation d’une disposition d’ordre public, ce qui n’est pas le cas en l’espèce ;

Considérant donc que le GCS était constitué à la date de publication de l’acte d’approbation de la convention constitutive par le directeur de l’ARH, soit le 30 décembre 2008, et qu’il a conservé sa forme expérimentale jusqu’à l’échéance fixée dans cette décision, soit le 30 décembre 2011 ;

Considérant que l’article 19 de la convention de 2008 et l’article 18 de la convention de 2010 évoquent tous deux un « *contrôle du comptable public* », la présentation d’un état des prévisions de recettes et de dépenses dans les conditions prévues pour un établissement public de santé et l’application de l’instruction M 9-5 portant réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel ou commercial ;

Considérant que le GCS devait donc, conformément aux deux conventions et à l’instruction M 9-5, être doté d’un agent comptable qui aurait la qualité de comptable public ; que la gestion de fait est constituée dès lors que les deniers détenus ou maniés sont de ceux qui doivent être encaissés par un comptable public ;

Considérant que l’accord particulier signé le 13 avril 2010 entre la polyclinique et le centre hospitalier a approuvé la désignation de M. Z comme administrateur provisoire du groupement en le chargeant notamment de la mise en place de la facturation et des formalités d’ouverture d’un compte bancaire ; qu’en application de cet accord, des recettes destinées au GCS ont été perçues, alors même qu’aucun comptable public n’avait été désigné et sans que les sommes aient été décrites dans une comptabilité publique ; qu’il ne peut être fixé un terme à la gestion de fait constituée depuis cette date ;

*Sur la qualité de gestionnaire de fait de M. Z*

Considérant que M. Z, nommé administrateur provisoire du groupement le 13 avril 2010, a sans attendre la désignation d’un comptable public procédé à l’encaissement de toutes les recettes et au règlement de toutes les dépenses du GCS, cumulant ainsi les fonctions d’ordonnateur et de comptable ;

Considérant que la qualité de comptable de fait des deniers du GCS doit ainsi lui être reconnue pour toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées depuis le 13 avril 2010 ;

*Sur la qualité de gestionnaire de fait de Mme D*

Considérant que Mme D indique n’avoir « *jamais manié le moindre centime appartenant au GCS* » et ne semble pas avoir reçu d’habilitation pour les comptes identifiés à ce stade à la Société générale et à la BRED ;

Considérant, dans ces conditions, qu’il ne paraît pas justifié de la déclarer gestionnaire de fait à raison de sa seule qualité de liquidateur du groupement ;

Considérant cependant qu’une décision de non-lieu serait prématurée dans la mesure où seul l’examen des pièces de recettes et de dépenses du compte permettra de s’assurer du fait que l’intéressée n’a en rien participé à des irrégularités qui n’ont pas cessé à ce jour ;

Considérant qu’il convient donc de réserver la situation de Mme D à ce stade ;

*Sur la qualité de gestionnaire de fait du centre hospitalier et de son directeur*

Considérant que, sauf exception, les personnes publiques ne peuvent pas être déclarées gestionnaires de fait et que le centre hospitalier n’a aucunement bénéficié des décaissements effectués par le groupement ;

Considérant d’ailleurs que les titres de recettes émis par l’agent comptable du centre hospitalier, en application de l’article 19-3-2 de la convention signée le 8 avril 2010, sont restés sans suite autre que juridictionnelle ;

Considérant que M. Y a signé le 13 avril 2010 l’accord particulier entre la polyclinique et le centre hospitalier approuvant la désignation de M. Z comme administrateur provisoire et lui confiant trois missions précises (« entreprendre toutes les formalités administratives de mise en place de la facturation notamment auprès de la CPAM de Caen, procéder aux formalités d’ouverture d’un compte bancaire, convoquer la prochaine assemblée générale ») ;

Considérant que M. Y a, ce faisant, directement contribué à la mise en place de la gestion de fait ;

Considérant que, malgré ses nombreuses demandes et interventions, M. Y a laissé prospérer les irrégularités alors qu’il aurait eu la possibilité juridique d’y mettre un terme ;

Considérant néanmoins que, du fait de sa décision de se retirer du groupement à la fin du délai de trois ans ouvert par la publication de la décision du directeur de l’ARH autorisant l’expérimentation, soit le 30 décembre 2011, sa responsabilité n’est établie que jusqu’à cette date ;

*Sur la qualité de gestionnaire de fait de la polyclinique de Deauville et de son PDG*

Considérant que la polyclinique de Deauville était également signataire de l’accord du 13 avril 2010 ;

Considérant de surcroît que tout ou partie de ses organes ont été confondus avec ceux du groupement, que le fonctionnement du GCS a été pris en charge par la polyclinique et que les moyens de celui-là ont été accaparés par celle-ci ;

Considérant que la polyclinique a ainsi, dès l’origine, organisé la gestion de fait et pris une part active aux irrégularités ;

Considérant que M. X, au-delà de ses fonctions de président directeur général de la polyclinique, s’est personnellement immiscé dans la gestion de fait comme en témoignent ses interventions dans la procédure de désignation de l’agent comptable, pour la retarder voire l’empêcher, et surtout le fait qu’il soit habilité à faire fonctionner le compte ouvert au nom du GCS auprès de la BRED sous le numéro 018 03 7541, comme en attestent le courrier envoyé par la BRED le 20 septembre 2013 et le carton de signature joint ;

Considérant que la qualité de comptable de fait des deniers du GCS doit ainsi être reconnue, aussi bien à la polyclinique qu’à M. X, pour toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées depuis le 13 avril 2010 ;

*Sur la qualité de gestionnaires de fait de MM. A et C*

Considérant que M. A, directeur de l’ARH jusqu’au 30 septembre 2009, a décidé d’autoriser le 22 décembre 2008 la convention constitutive d’une personne morale dotée d’un comptable public sans s’assurer de la désignation de cet agent ;

Considérant cependant que la gestion de fait n’avait pas commencé lorsqu’il a quitté ses fonctions, et qu’il n’était ainsi pas en mesure d’y mettre un terme ; que sa responsabilité ne peut donc être engagée ;

Considérant que, pour les mêmes raisons, la responsabilité de M. C ne saurait être recherchée en tant que signataire de la décision du 22 décembre 2008 par laquelle a été approuvée la convention constitutive du groupement ;

Considérant d’autre part que sa seule qualité de signataire d’engagements contractuels et avenants tarifaires en 2010-2011, en tant que directeur de l’offre de santé et de l’autonomie de l’ARS, ne permet pas de le regarder comme ayant toléré les irrégularités puisque seul le directeur général de l’ARS avait juridiquement qualité pour y mettre un terme ; que sa responsabilité doit donc être dégagée ;

*Sur la qualité de gestionnaire de fait de M. B*

Considérant que M. B a été nommé responsable préfigurateur de l’agence régionale de santé par décret du 1er octobre 2009, puis directeur général de l’ARS à compter du 1er avril 2010 ;

Considérant qu’il a eu connaissance de la désignation de l’administrateur provisoire et de la mission à ce dernier confiée, d’ouvrir un compte bancaire, et ne s’y est pas opposé ;

Considérant qu’il a également concouru à la gestion de fait en transmettant à la caisse primaire d’assurance maladie des dossiers destinés au règlement des dotations annuelles au titre des missions d’intérêt général (MIGAC) et des forfaits d’urgence (FAU) en sachant que la structure bénéficiaire de ces versements n’était pas dotée d’un comptable public ;

Considérant que, malgré des tentatives engagées dès juin 2010, il n’a demandé formellement la nomination d’un agent comptable qu’en septembre 2011 ;

Considérant qu’il a toléré les conditions de gestion d’un GCS qui ne tenait pas d’assemblée générale, n’adoptait pas d’état des prévisions de recettes et de dépenses et n’arrêtait pas de compte financier ;

Considérant que M. B doit donc être regardé comme ayant connu et toléré les agissements irréguliers jusqu’à la date du 30 décembre 2011 ;

*Sur la suite de la procédure*

Considérant que l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, en son paragraphe XI dispose que « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés*» ;

Considérant que les personnes déclarées gestionnaires de fait doivent produire au juge des comptes un compte des opérations qui les concernent, en recettes et en dépenses, et que ce compte individualisé doit être signé par chaque comptable de fait ;

Considérant que si des dépenses figurent au compte produit, elles doivent être accompagnées de toutes les justifications et d’une délibération du conseil d’administration du GCS sur leur utilité publique ;

Considérant qu’un délai de trois mois est suffisant pour établir et signer les comptes à produire.

----------

Par ces motifs,

DECIDE :

*Article 1*

Il n’y a lieu à déclarer comptables de fait conjointement et solidairement des deniers du groupement de coopération sanitaire des urgences de la Côte fleurie, ni le centre hospitalier de la Côte fleurie, ni M. A ni M. C.

*Article 2*

La situation de Mme D est expressément réservée.

*Article 3*

Sont déclarés comptables de fait des deniers du groupement de coopération sanitaire des urgences de la Côte fleurie :

A − A raison de la désignation d’un administrateur provisoire du groupement autorisé à s’ingérer dans le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses de celui-ci du 13 avril 2010 au 30 décembre 2011 : MM. Z et X, la polyclinique de Deauville, MM. Y et B, conjointement et solidairement ;

B − A raison de la poursuite des opérations, après le retrait du centre hospitalier et la fin de l’expérimentation du groupement en date du 30 décembre 2011 : MM. Z et X, et la polyclinique de Deauville, conjointement et solidairement.

Il est enjoint aux comptables de fait de mettre aussitôt que possible un terme aux irrégularités.

*Article 4*

Il est enjoint aux comptables de fait ci-dessus désignés de produire à la Cour, dans un délai de trois mois à compter du jour de la notification du présent arrêt :

1/ le compte de la gestion de fait ci-avant définie, dûment certifié et signé par chacun d'eux en ce qui le concerne, retraçant, tant en recettes qu'en dépenses, la totalité des opérations de caisse intervenues, d’une part entre le 13 avril 2010 et le 30 décembre 2011 (MM. Z et X, la polyclinique de Deauville, MM. Y et B), d’autre part depuis le 30 décembre 2011 (MM. Z et X, la polyclinique de Deauville) ;

2/ toutes justifications sur la nature et la matérialité des recettes et des dépenses qui auraient été faites dans l'intérêt du GCS pour chacune des deux périodes ;

3/ la preuve du reversement dans la caisse du GCS des reliquats qu'ils détiendraient encore ; le tout sans préjudice de l'extension de la procédure à toutes nouvelles opérations ou à tous nouveaux participants que l'instruction ferait connaître ;

4/ la reconnaissance, par l’autorité compétente, de l’utilité publique des dépenses de la gestion de fait, cette obligation constituant une condition nécessaire de leur allocation par la Cour au stade de la fixation de la ligne de compte ;

5/ tous éléments de défense relatifs à une infliction éventuelle de l’amende prévue par l’article L. 131-11 du code des juridictions financières**.**

----------

Fait et jugé en la Cour des comptes, sixième chambre, formation plénière, le douze février deux mil quatorze. Présents : M. Durrleman, président, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Diricq, Selles, Laboureix et Jamet, conseillers maîtres.

Signé : Durrleman, président, et Le Baron, greffier.

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

**Pour le secrétaire général,**

**et par délégation, la greffière principale**

**Chef du greffe de la Cour des comptes**

**Florence Biot**

1. « *Il résulte de l’instruction que le groupement de coopération sanitaire des urgences de la Côte fleurie, constitué par le centre hospitalier de la Côte fleurie et la polyclinique requérante, qui détient une autorisation d’exercer l’activité de soin de médecine d’urgence depuis le 15 décembre 2009, a été créé à titre expérimental, pour une durée de trois ans, à partir de la publication, intervenue le 30 décembre 2008 au recueil des actes administratifs, de la décision d’approbation devenue définitive du directeur de l’agence régionale de l’hospitalisation de Basse-Normandie du 22 décembre 2008* ». [↑](#footnote-ref-1)