

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2023-0858

Audience publique du 20 juin 2023

Prononcé du 10 juillet 2023

CENTRE HOSPITALIER SAINTE-MARIE
À MARIE-GALANTE

(GUADELOUPE)

Affaire n° 882

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Convention 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 la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, notamment son article 8 ;

Vu le code civil ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu le code de justice administrative (CJA) ;

Vu la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ;

Vu les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu les II et III de l'article 11 du décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières ;

Vu la communication du 30 mars 2021, enregistrée le 12 avril 2021 au parquet général, par laquelle Maître Jean-Luc MAILLOT, conseil de M. X, créancier au sens de l'article L. 314-1 du CJF alors applicable, a déféré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) des faits relatifs à l'inexécution de décisions de justice rendues en sa faveur, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ;

Vu le réquisitoire introductif du 31 mars 2022 par lequel le ministère public près la CDBF a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 8 avril 2022 par laquelle le président de la CDBF a désigné M. Nicolas TRONEL, président de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu la lettre recommandée du 17 mai 2022 de la procureure générale près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, et l'avis de réception de cette lettre, par laquelle a été mise en cause Mme Y, ancienne directrice du centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante, au regard des faits de l'espèce ;

Vu la lettre recommandée du 3 août 2022 de la procureure générale près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, et l'avis de réception de cette lettre, par laquelle a été mis en cause M. Z, directeur du centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante, au regard des faits de l'espèce ;

Vu la lettre du 7 septembre 2022 de Maître Ernest DANINTHE par laquelle il informe que Maître Ariana RODRIGUES et lui-même assisteront M. Z ;

Vu la lettre recommandée du 14 octobre 2022 du procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, par laquelle a été mise en cause Mme A, attachée d'administration au centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante, au regard des faits de l'espèce et la demande de notification à l'intéressée par huissier de justice du 30 novembre 2022 ;

Vu le courriel du 16 décembre 2022 du greffe de la CDBF informant les parties de la suppression de la CDBF et du transfert de l'affaire à la Cour des comptes en application des dispositions législatives et réglementaires susvisées ;

Vu le rapport d'instruction enregistré au greffe de la CDBF le 23 décembre 2022 et les courriels du 23 décembre 2022 informant les parties du dépôt du rapport d'instruction ;

Vu la communication le 23 décembre 2022 du dossier de l'affaire au ministère public près la CDBF, conformément aux dispositions de l'article L. 314-6 du CJF alors applicable ;

Vu la décision du 8 février 2023 du procureur général près la Cour des comptes renvoyant Mme Y, Mme A et M. Z devant ladite Cour, reçue au greffe de la chambre du contentieux le 9 février 2023 ;

Vu la notification de la décision de renvoi le 10 février 2023 à Mme Y, à Mme A et à M. Z ainsi qu'à son conseil ;

Vu la convocation des personnes renvoyées à l'audience publique du 11 mai 2023, notifiée aux intéressés le 6 mars 2023 ;

Vu la signification par acte de commissaire de justice le 10 mars 2023 de la convocation à l'audience adressée à Mme A ;

Vu la demande de dispense d'audience de M. Z du 9 mars 2023 et la lettre en réponse du président de la chambre du contentieux du 22 mars 2023 le dispensant de se présenter en personne à l'audience ;

Vu les lettres du 5 avril 2023 de la greffière de la chambre du contentieux à Mme Y, Mme A et M. Z, ainsi qu'à leurs conseils, notifiant la nouvelle date d'audience fixée au 20 juin 2023 ;

Vu le mémoire produit le 5 avril 2023 par Maître DANINTHE dans l'intérêt de M. Z ;

Vu la signification par acte de commissaire de justice le 14 avril 2023 de la lettre du 5 avril 2023 adressée à Mme A ;

Vu le courriel adressé par Mme A au greffe de la chambre du contentieux le 17 avril 2023 ;

Vu la lettre du 11 mai 2023 de la greffière de la chambre du contentieux adressée à Mme Y lui notifiant, de nouveau, la nouvelle date de l'audience ;

Vu la demande de dispense d'audience de Mme A, adressée au greffe de la chambre du contentieux le 14 juin 2023, accompagnée d'un certificat médical, et la lettre en réponse du président de la chambre du contentieux du 15 juin 2023 la dispensant de se présenter en personne à l'audience ;

Vu la lettre du 15 juin 2023, transmise et enregistrée au greffe le 16 juin 2023, par laquelle Maître Charles NATHEY informe qu'il défend les intérêts de Mmes A et Y, courrier par lequel il précise que Maître Adoté BLIVI le substituera à l'audience ;

Vu le mémoire produit le 15 juin 2023 par Maître NATHEY dans l'intérêt de Mme A ;

Vu le mémoire produit le 15 juin 2023 par Maître NATHEY dans l'intérêt de Mme Y ;

Vu la demande d'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013 adressée par Maître MAILLOT, conseil de M. X, le 19 juin 2023 au greffe du tribunal administratif de la Martinique ;

Vu le mémoire adressé par Mme A à la chambre du contentieux le 19 juin 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 20 juin 2023, M. Nicolas GROPER, avocat général, en la présentation de la décision de renvoi et M. Serge BARICHARD, premier avocat général, en ses réquisitions ;

Entendu Maître Ariana RODRIGUES, représentant de M. Z, et Maître Adoté BLIVI représentant de Mmes A et Y, qui ont eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Philippe ALBRAND, premier conseiller de chambre régionale des comptes, réviseur, en ses observations ;

Sur le transfert de l'affaire de la CDBF à la Cour des comptes

1. La CDBF a été saisie, par le réquisitoire introductif du 31 mars 2022, de faits relatifs au centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction.

2. Aux termes du II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée : « *Les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la Cour de discipline budgétaire et financière à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes* ». Le 1^{er} alinéa de l'article 29 de cette ordonnance fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. En conséquence, l'affaire relative au centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante a été transmise à cette date à la Cour des comptes.

3. Aux termes de l'article 11 du décret du 22 décembre 2022 susvisé : « I. - *Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.* / II. - *Les actes de procédure pris avant le 1^{er} janvier 2023 pour les affaires transmises à la Cour des comptes en application de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée demeurent valables devant celle-ci. Leur régularité ne peut être contestée au seul motif de l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance et du présent décret* ».

4. La présente affaire ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) le 31 mars 2022, puis d'une instruction terminée avant le 31 décembre 2022, et n'ayant pas été jugée par ladite CDBF au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée, elle est concernée par la règle de transmission à la Cour des comptes prévue à l'article 30 de cette ordonnance.

Sur l'application de la loi dans le temps

5. Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789 susvisée, « *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

6. Le 1^{er} alinéa du I de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Le régime de responsabilité des gestionnaires publics instauré par cette ordonnance est de nature répressive, comme l'était le régime antérieur de responsabilité, créé par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 et codifié jusqu'au 31 décembre 2022 au titre 1^{er} du livre III du CJF.

7. Les principes généraux du droit et du procès répressif sont donc applicables au présent contentieux sous réserve des spécificités du système répressif de droit public financier. Ainsi, si les règles édictées par l'ordonnance concernant la procédure et l'organisation des juridictions sont d'application immédiate, la règle de la non-rétroactivité prévue par l'article 8 de la DDHC concernant les infractions s'impose à la Cour des comptes.

8. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) susvisée reconnaît également le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, son article 7 stipulant que « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise* ».

9. Toutefois, s'agissant des infractions, le justiciable est susceptible de se prévaloir de l'application immédiate, au présent contentieux, des dispositions plus douces édictées par l'ordonnance précitée. Ce principe à valeur constitutionnelle a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 80-127 du 20 janvier 1981, sur le fondement de l'article 8 précité de la DDHC.

Sur la compétence de la Cour des comptes

10. En application de l'article L. 312-1 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « I. - *Est justiciable de la Cour : (...) b) Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (...)* ». Ces dispositions, désormais codifiées à l'article L. 131-1 du CJF depuis le 1^{er} janvier 2023, demeurent inchangées.

11. Il en résulte que Mme Y, Mme A et M. Z, en qualité d'agents d'un établissement public de l'État, sont justiciables de la Cour.

Sur la prescription

12. L'article L. 314-2 du CJF, applicable au moment du déféré, disposait que « *La Cour [de discipline budgétaire et financière] 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 de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre. / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent* ».

13. Si les règles de prescription sont des règles de forme d'application immédiate, y compris à des faits antérieurs, la nouvelle disposition codifiée à l'article L. 142-1-3 du CJF, qui dispose que « *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 1er du titre III du présent livre* », ne modifie ni la durée de la prescription, ni ses actes interruptifs.

Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du CJF

14. S'agissant des faits qualifiables au titre de l'infraction prévue au 1° de l'article L. 131-14 du CJF, l'alinéa 2 de l'article R. 921-7 du CJA, applicable aux tribunaux administratifs, prévoyait, au moment des faits, que « *Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière* ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, les mots « *Cour de discipline budgétaire et financière* » ont été remplacés par les mots « *Cour des comptes* » en application de l'article 2 du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptes publics.

15. La communication de copies de jugements de liquidation d'astreintes ne constituant pas un déféré au sens de l'article L. 142-1-1 du CJF, et cette disposition n'habilitant pas le créancier à formuler un déféré pour des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du même code, la date d'interruption de la prescription, pour cette infraction, est celle de la date du réquisitoire introductif du 31 mars 2022. La prescription est donc acquise pour tous les faits antérieurs au 31 mars 2017.

16. L'infraction prévue à l'article L. 313-7 du CJF dont les dispositions ont été reprises au 1° de l'article L. 131-14 du même code est constituée par « *les agissements qui auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* ». Alors que les « *agissements* » peuvent présenter un caractère continu, la condamnation à une astreinte est un événement instantané. Dans le cadre d'un contentieux répressif, il convient de retenir l'interprétation la plus favorable à la personne mise en cause et de prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte ou liquidation d'astreinte.

17. Les jugements n° 1700789 du 23 octobre 2018 et n° 2100569 du 7 juillet 2022 du tribunal administratif de la Martinique (précédemment tribunal administratif de Fort-de-France) ont prononcé la liquidation d'astreintes ; l'ensemble des faits relatifs à ces jugements ne sont pas frappés de prescription.

Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 2° de l'article L. 131-14 du CJF

18. Aux termes de l'article L. 142-1-1 du CJF : « *Ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions (...)* 12° *Les créanciers pour les faits mentionnés au 2° de l'article L. 131-14* ».

19. S'agissant des sommes dues par le centre hospitalier Sainte-Marie à M. X, la date d'interruption de la prescription est celle de l'enregistrement au ministère public du déféré susvisé du créancier, en l'espèce le 12 avril 2021. Les irrégularités postérieures au 12 avril 2016 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

20. S'agissant des sommes dues par le centre hospitalier Sainte-Marie à l'État, en l'absence de déféré du créancier, la date d'interruption de la prescription est celle du réquisitoire introductif du 31 mars 2022. Les irrégularités postérieures au 31 mars 2017 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

21. En tout état de cause, tant que dure l'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent, l'absence de mandatement de ladite somme mise à la charge de la personne publique par la décision juridictionnelle est susceptible de constituer une infraction continue. La date à prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, est donc, non le fait générateur de l'irrégularité, mais le moment où celle-ci prend fin.

Sur les faits pris en considération pour l'appréciation des circonstances

22. Pour l'appréciation des circonstances, il ressort du caractère continu des faits qu'ils soient considérés jusqu'au moment où ils prennent fin.

23. Il résulte de ce qui précède que les règles de prescription sont d'interprétation stricte en ce qui concerne les décisions de justice en cause au titre de l'article L. 131-14 du CJF, l'appréciation des circonstances pouvant cependant inclure des faits survenus en période prescrite mais ayant produit un effet continu en période non prescrite.

Sur le droit applicable à l'ensemble des faits

24. Aux termes de l'article L. 911-4 du CJA : « *En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution. / Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte* ». Selon l'article L. 911-6 du même code, « *L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts* ». Aux termes de l'article L. 911-7 du même code : « *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. / Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. / Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée* ». Selon l'article L. 911-8 du même code, « *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. / Cette part est affectée au budget de l'État* ».

25. Aux termes de l'article L. 761-1 du CJA, « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens* ».

26. Aux termes de l'article 1231-7 du code civil : « *En toute matière, la condamnation à une indemnité emporte intérêts au taux légal même en l'absence de demande ou de disposition spéciale du jugement. Sauf disposition contraire de la loi, ces intérêts courent à compter du prononcé du jugement à moins que le juge n'en décide autrement* » ; aux termes de l'article L. 313-3 du code monétaire et financier : « *En cas de condamnation pécuniaire par décision de justice, le taux de l'intérêt légal est majoré de cinq points à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du jour où la décision de justice est devenue exécutoire, fût-ce par provision* ». Il résulte de ces dispositions que tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait courir les intérêts du jour de son prononcé, au taux légal, puis au taux majoré s'il n'est pas exécuté dans les deux mois suivant sa notification, jusqu'à son exécution, soit, en application du II de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980 susvisée, jusqu'à la date à laquelle l'indemnité est mandatée ou ordonnancée, sous réserve d'un délai anormalement long entre le mandatement et le paiement effectif.

27. M. X, ancien directeur du centre hospitalier Sainte-Marie, a saisi le tribunal administratif de Fort-de-France par une requête enregistrée le 7 mai 2012.

28. Par cette requête, M. X demandait au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle la directrice par intérim du centre hospitalier avait rejeté sa « *demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie dont il est atteint* ».

29. Par un jugement n° 1200418 du 17 juin 2013, le tribunal administratif de Fort-de-France a considéré que « *le refus implicite opposé à M. X de reconnaître l'imputabilité au service de sa maladie n'a pas été précédé de l'avis de la commission de réforme ; que, compte tenu de ce qui vient d'être dit, la décision attaquée doit, en tout état de cause, être annulée* ».

30. Par ce même jugement, le tribunal administratif de Fort-de-France a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie au paiement d'une somme de 100 euros à M. X au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Sur les agissements ayant entraîné la condamnation du centre hospitalier Sainte-Marie à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (1° de l'article L. 131-14 du CJF)

Sur les faits antérieurs au 31 mars 2017

31. Par une lettre enregistrée le 13 mars 2014, M. X a saisi le tribunal administratif de la Martinique en vue de la fixation de mesures d'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013.

32. Par un jugement n° 1400461 du 21 mars 2016, le tribunal administratif de la Martinique a constaté que le jugement n° 1200418 n'était toujours pas exécuté et a, en conséquence, prononcé une astreinte à l'encontre du centre hospitalier Sainte-Marie fixée à 30 euros par jour de retard à compter de l'expiration du délai d'un mois suivant la notification du jugement.

33. Par ce même jugement, le tribunal administratif de la Martinique a également condamné le centre hospitalier à verser à M. X une somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

34. Par un mémoire enregistré le 14 février 2017, M. X a informé le tribunal administratif de la Martinique que le jugement n° 1200418 du 17 juin 2013 n'avait toujours pas reçu de début d'exécution.

Sur les faits postérieurs au 31 mars 2017

35. Par un jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, le tribunal administratif de la Martinique a considéré que ce défaut d'exécution justifiait la liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016, notifié le 12 mai 2016, pour la période du 12 mai 2016 au 23 octobre 2018, et a condamné le centre hospitalier au paiement des sommes de 14 410 euros à l'État et de 14 410 euros à M. X.

36. Par un courrier enregistré le 7 avril 2021, M. X a présenté devant le tribunal administratif de la Martinique une nouvelle demande d'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013.

37. Par un jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022, le tribunal administratif de la Martinique a condamné le centre hospitalier à payer les sommes de 30 420 euros à l'État et de 10 140 euros à M. X en liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016 pour la période du 24 octobre 2018 au 7 juillet 2022.

38. Par ce même jugement, le tribunal a également condamné le centre hospitalier à verser à M. X la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Sur le droit applicable

39. Aux termes de l'article L. 131-14 du CJF (anciennement articles L. 313-7 et L. 313-12) : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 : / 1° Lorsque ses agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la simple condamnation à une astreinte suffit à caractériser l'infraction.

40. Seule l'hypothèse du prononcé d'une injonction sous astreinte concomitante au prononcé de la décision juridictionnelle ne serait pas constitutive d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du CJF. En effet, à ce stade, aucune inexécution n'est, par définition, intervenue. Ce n'est pas le cas en l'espèce car la première astreinte prononcée le 21 mars 2016 sanctionne l'inexécution du jugement du 17 juin 2013 et les jugements de liquidation d'astreintes prononcés le 23 octobre 2018 et le 7 juillet 2022 sanctionnent respectivement l'inexécution des décisions des jugements des 21 mars 2016 et 23 octobre 2018.

Sur la qualification juridique

41. En raison de l'inexécution de décisions de justice antérieures, le centre hospitalier Sainte-Marie a été soumis, depuis la prescription intervenue le 31 mars 2017, à deux décisions de liquidation d'astreintes prononcées les 23 octobre 2018 et 7 juillet 2022 pour un montant total de 69 380 euros (24 550 euros au profit de M. X et 44 830 euros au profit de l'État).

Sur l'imputation des responsabilités

42. Mme Y, a assuré la direction du centre hospitalier Sainte-Marie du 16 août 2012 jusqu'en mars 2021, date de la fin effective de ses fonctions avant son départ en retraite au 1^{er} septembre 2021.

43. M. Z a assuré l'intérim de la direction du centre hospitalier à compter du 8 mars 2021 jusqu'à sa nomination en qualité de directeur à compter du 4 janvier 2022 ; fonctions qui ont pris fin à compter du 16 février 2023.

44. Les infractions prévues au 1° de l'article L. 131-14 du CJF, qui se sont produites durant la période où Mme Y puis M. Z assuraient la direction de l'établissement peuvent donc leur être imputées en qualité d'ordonnateurs du centre hospitalier Sainte-Marie en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du CJF.

45. Mme A, attachée d'administration hospitalière, était chargée jusqu'au 15 mai 2022, date à partir de laquelle elle a été placée en congé de maladie puis en congé de longue maladie, des affaires générales et de la qualité, fonctions comportant notamment le suivi des dossiers contentieux ; dès lors les infractions prévues au 1° de l'article L. 131-14 du CJF qui se sont produites durant la période où elle exerçait ses fonctions peuvent également lui être imputées.

Sur le défaut de mandatement dans les deux mois de sommes auxquelles le centre hospitalier a été condamné par décision juridictionnelle (2° de l'article L. 131-14 du CJF)

Sur les faits antérieurs au 12 avril 2016

46. Par un premier jugement du 17 juin 2013, le tribunal administratif de Fort-de-France a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie au paiement d'une somme de 100 euros, à verser à M. X au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

47. Par un deuxième jugement du 21 mars 2016, le tribunal administratif de la Martinique a prononcé une astreinte à l'encontre du centre hospitalier et a également condamné l'établissement à verser à M. X une somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Sur les faits postérieurs au 12 avril 2016

48. Par un jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, le tribunal administratif de la Martinique a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie à payer les sommes de 14 410 euros à l'État, et de 14 410 euros à M. X, en liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016.

49. Par un jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022, le tribunal administratif de la Martinique a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie à payer les sommes de 30 420 euros à l'État et de 10 140 euros à M. X, en liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016 ; ce même jugement a également condamné le centre hospitalier à verser la somme de 1 500 euros à M. X au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

50. Les condamnations pécuniaires, liquidation d'astreinte et frais irrépétibles, prononcées par le jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022, ont été mandatées, en ce qui concerne M. X, le 2 août 2022, moins d'un mois après la notification du jugement.

51. La part de la liquidation d'astreinte prononcée par le jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018 revenant à M. X n'a, elle, été mandatée que le 2 août 2022, soit plus de 3 ans et 9 mois après la notification du jugement.

52. Aucun élément au dossier ne permet de déterminer si les parts des liquidations d'astreintes dues à l'État ont été mandatées au jour de l'audience publique, dès lors que les seuls dires de M. Z du 20 septembre 2022, selon lesquels la procédure de mandatement était « en cours », n'ont été assortis de la production d'aucune pièce justificative.

Sur le droit applicable

53. Selon les dispositions de l'article L. 131-14 du CJF (anciens articles L. 313-7 et L. 313-12), tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 du même code est passible des sanctions prévues à la section 3 de ce code « (...) 2° *En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes* ». Ces dispositions prévoient que lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. À défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

Sur la qualification juridique

54. Il résulte de l'instruction que le centre hospitalier Sainte-Marie n'a pas procédé au mandatement des sommes dues en application du jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, dans le délai de deux mois, prévu par la loi du 16 juillet 1980 susvisée.

Sur l'imputation des responsabilités

55. Mme Y dirigeait l'établissement jusqu'en mars 2021. Étant donné sa qualité d'ordonnateur du centre hospitalier, les infractions prévues au 2° de l'article L. 131-14, ancien L. 313-12 du CJF, qui se sont produites sous sa gestion peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du même code.

56. M. Z a dirigé l'établissement du 8 mars 2021 au 16 février 2023. Étant donné sa qualité d'ordonnateur du centre hospitalier, les infractions prévues au 2° de l'article L. 131-14, ancien L. 313-12 du CJF, qui se sont produites sous sa gestion peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du même code.

57. Mme A était chargée du suivi du contentieux mais non de l'exécution du mandatement, comme en atteste la délégation de signature dont elle bénéficiait à compter du 27 janvier 2021 « *pour signer tous les documents relatifs à la qualité, à l'exception des documents financiers* ». Il en résulte que, si l'infraction prévue au 1° de l'article L. 131-14 du CJF est susceptible de lui être imputée, en revanche, celle prévue au 2° du même article, relative au défaut de mandatement ou d'ordonnancement des sommes dues par l'établissement en raison des condamnations au paiement d'astreintes, ne peut pas lui être imputée.

Sur les circonstances aggravantes ou atténuantes de responsabilité

En ce qui concerne Mme Y

58. Le mémoire en défense adressé par le conseil de Mme Y soutient que l'inertie de sa cliente est une hypothèse avancée sans aucune preuve ; or il résulte de l'instruction que c'est bien l'absence d'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013 qui est à l'origine des astreintes prononcées à l'encontre du centre hospitalier Sainte-Marie le 21 mars 2016 ; c'est, par la suite, le non-paiement de ces astreintes qui a entraîné leur liquidation prononcée par jugement du 23 octobre 2018 ; enfin, c'est l'inexécution du jugement du 23 octobre 2018 qui a entraîné une nouvelle liquidation d'astreinte prononcée par le jugement du 7 juillet 2022. L'astreinte constitue une mesure de contrainte entièrement distincte des dommages-intérêts,

qui vise à vaincre la résistance opposée à l'exécution d'un jugement. La condamnation au versement d'astreintes, puis leur liquidation, prononcées par le tribunal administratif de la Martinique, devaient donc conduire Mme Y à faire preuve, lorsqu'elle assurait la direction de l'établissement, d'un comportement plus diligent et respectueux des décisions de justice.

59. Le mémoire en défense soutient également que « *Le fait de demander à un Tribunal de vérifier le caractère professionnel d'une maladie ne saurait être assimilé à une faute imputable voire à une inertie* » ; les poursuites engagées à l'encontre de Mme Y sur la base de l'article L. 131-14 du CJF ne portent pas sur la reconnaissance ou non du caractère professionnel de la maladie de M. X mais sur la seule inexécution de décisions de justice ayant entraîné la liquidation d'astreintes et le prononcé de frais irrépétibles par le tribunal administratif de la Martinique.

60. Selon le conseil de Mme Y, « *l'inexécution des décisions indiquées est essentiellement due à une situation financière désastreuse de l'établissement* » ; cet argument ne peut pas être retenu en l'espèce car il ne saurait constituer une cause d'exemption de l'obligation d'exécution de décisions de justice ayant force de chose jugée, surtout pendant une période aussi longue ; en outre il peut être constaté que les sommes dues à M. X ont finalement été mandatées sur l'exercice 2022, bien que l'établissement ait dégagé cette année-là un résultat net déficitaire.

61. Enfin, le mémoire en défense mentionne que « *Monsieur X a été rempli de ses droits de sorte qu'aucun trouble à l'ordre public financier n'existe en l'espèce* ». Toutefois, par courrier daté du 19 juin 2023, M. X a de nouveau saisi le tribunal administratif de la Martinique au motif que le jugement du 17 juin 2013, qui a annulé la décision de refus de reconnaître l'imputabilité au service de sa maladie, n'a toujours pas été exécuté. Cette situation expose l'établissement public au prononcé de nouvelles liquidations d'astreintes.

62. Le paiement des astreintes et frais irrépétibles dus à M. X n'est intervenu qu'en août 2022, alors que Mme Y n'était plus directrice du centre hospitalier ; mais le retard réitéré à exécuter les décisions de justice antérieures est à l'origine de la liquidation d'astreintes par le tribunal administratif de la Martinique, ce qui a engendré des charges supplémentaires pour l'établissement de santé.

63. En sa qualité de directrice du centre hospitalier du mois d'août 2012 à mars 2021, Mme Y n'a pas pris les mesures nécessaires pour procéder à l'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013. Il lui incombait, en effet, en sa qualité de supérieure hiérarchique, de surveiller la bonne exécution par ses services des décisions de justice concernant le centre hospitalier.

64. Son inaction a conduit le tribunal administratif de la Martinique à prononcer des astreintes puis à liquider ces astreintes. Or, Mme Y n'a procédé à aucun mandatement des sommes dues par le centre hospitalier dans le cadre du litige qui l'opposait à M. X, en dépit des décisions juridictionnelles intervenues et ce pendant toute la durée au cours de laquelle elle a exercé les fonctions d'ordonnateur, soit plus de huit ans, ce qui constitue une circonstance aggravante.

En ce qui concerne M. Z

65. En sa qualité de directeur par intérim à compter du 8 mars 2021, puis de directeur du centre hospitalier Sainte-Marie à compter du 4 janvier 2022, M. Z n'a pas pris immédiatement les mesures nécessaires pour exécuter les décisions de justice concernant M. X, en particulier celles découlant du jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, ce malgré deux relances du ministère public près la CDBF des 4 mai et 29 septembre 2021.

66. M. Z a indiqué qu'il avait transmis les courriers de la procureure générale près la Cour des comptes à Mme A, cadre chargé des affaires générales, pour suites à donner ; toutefois, cet agent n'était pas ordonnateur des dépenses de l'établissement ;

il incombait en outre à M. Z, en sa qualité de supérieur hiérarchique, de surveiller la bonne exécution par ses services des instructions qu'il pouvait leur donner.

67. M. Z indique avoir donné l'ordre à la responsable des affaires générales, Mme A, de valider le paiement des sommes dues à M. X, en décembre 2021 ; un échange de courriels daté du 9 décembre 2021 l'atteste mais M. Z écrit à cette occasion qu'il valide le paiement « *si le budget le permet et surtout la trésorerie* » ; aucun élément produit n'explique pour quels motifs ce paiement n'a pas été réalisé avant le 2 août 2022.

68. Le mandatement des sommes dues à M. X n'est intervenu que le 2 août 2022, sur injonction du directeur de l'agence régionale de santé Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, datée du 13 juillet 2022. Si le paiement était intervenu dans un délai plus rapide, cela aurait pu atténuer le montant de la condamnation prononcée par le jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022.

69. En outre, selon le courrier du 19 juin 2023 adressé par le conseil de M. X au greffe du tribunal administratif de la Martinique, le jugement du 17 juin 2013, qui a annulé la décision de refus de reconnaître l'imputabilité au service de sa maladie, n'aurait, dix ans plus tard, toujours pas été exécuté. Cette situation expose l'établissement public au paiement de nouvelles astreintes.

70. Cependant M. Z a pris la direction de l'établissement en mars 2021 ; Il s'agissait de fonctions nouvelles pour lui, qui, en outre, impliquaient l'exercice de la responsabilité de deux établissements médicaux-sociaux situés dans des communes différentes. Cette prise de fonctions est intervenue dans un contexte difficile marqué par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19. Si M. Z soutient que la crise sanitaire doit être regardée comme un élément de force majeure susceptible de l'exonérer de sa responsabilité, cet élément ne peut toutefois être retenu, ni au regard de la définition de la force majeure, ni, en tout état de cause, pour toute la période considérée. Cependant, l'état d'urgence sanitaire ayant été prorogé à plusieurs reprises sur le territoire de la Guadeloupe et ayant particulièrement touché l'organisation des services hospitaliers, cette situation exceptionnelle constitue une circonstance atténuante.

71. Le jugement du 7 juillet 2022 liquide l'astreinte pour la période écoulée depuis le précédent jugement de liquidation du 23 octobre 2018 ; il est certes intervenu sous la gestion de M. Z mais ce dernier n'est responsable de cette inexécution qu'à compter de sa prise de fonctions, intervenue le 8 mars 2021.

72. Il résulte de l'instruction que, malgré un contexte difficile, M. Z a procédé au paiement des sommes dues à M. X par mandat du 2 août 2022, certes un an et demi après son entrée en fonctions, mais moins d'un mois après le jugement du 7 juillet 2022 prononcé par le tribunal administratif de la Martinique.

En ce qui concerne Mme A

73. Mme A, en sa qualité d'attachée d'administration hospitalière chargée des affaires générales, a suivi les dossiers contentieux jusqu'au 15 mai 2022, agissant sous la responsabilité et la surveillance des deux directeurs qui se sont succédé durant la période considérée.

74. Dans son mémoire adressé le 19 juin 2023, Mme A indique que la mission qui lui était confiée par la direction « *était de faire la synthèse des éléments de litiges administratifs des dossiers en cours* », qu'elle n'était pas responsable des affaires juridiques et qu'elle assumait « *une mission transversale de suivi des dossiers contentieux en lien avec l'avocat et sous couvert des lignes directrices fixées par le ou les directeur(s)* ».

75. Mme A ajoute qu'elle appliquait et traitait les décisions administratives « *comme [sa] direction [le lui] demandait* ». Elle souligne que, compte tenu de la position administrative de M. X, ancien directeur alors rattaché au centre national de gestion, la direction de l'établissement avait « *fait le choix de ne pas traiter directement le dossier* ». Cependant, en raison des responsabilités inhérentes à son grade et aux fonctions qu'elle exerçait dans l'établissement, Mme A aurait dû, à la réception des jugements du tribunal administratif de 2016 puis de 2018, alerter la direction sur les conséquences prévisibles de l'inaction de l'établissement.

Sur l'amende

76. La juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du CJF une amende d'un montant maximal égal à six mois de sa rémunération annuelle à la date de l'infraction.

77. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété et continu sur une longue période, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant :

- à Mme Y une amende de 7 000 euros ;
- à M. Z une amende de 2 000 euros ;
- à Mme A une amende de 1 000 euros.

Sur la publication de l'arrêt

78. 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 l'article L. 221-14 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour des comptes, en application de l'article L. 142-1-11 du CJF. Il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site internet de la Cour des comptes et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Mme Y est condamnée à une amende de sept mille euros (7 000 €).

Article 2. – M. Z est condamné à une amende de deux mille euros (2 000 €).

Article 3. – Mme A est condamnée à une amende de mille euros (1 000 €).

Article 4. – 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.

Copie en sera adressée au Conseil d'État, au préfet de la Guadeloupe et au directeur de l'agence régionale de santé Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; MM. Paul de PUYLAROQUE, Guy DUGUÉPÉROUX, conseillers maîtres, Mme Marie-Odile ALLARD, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Boris KUPERMAN, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Philippe ALBRAND, Antoine LANG et Marc SIMON, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Carole H'SOILI, 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

Carole H'SOILI

Jean-Yves BERTUCCI

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. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.