

Cour de discipline budgétaire et financière

Arrêt du 1^{er} juillet 1991, Centre hospitalier de Lorient

N° 89-246

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,

LA COUR,

Vu la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le réquisitoire en date du 20 mai 1988 par lequel le Procureur général de la République a saisi la Cour de discipline budgétaire et financière d'irrégularités ayant affecté la gestion du Centre hospitalier de Lorient ;

Vu la décision du Président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 7 juin 1988 désignant comme rapporteur M. PIERRE, Conseiller maître à la Cour des comptes ;

Vu l'accusé de réception de la lettre recommandée adressée par le Procureur général de la République le 26 septembre 1988 à M. X, directeur du Centre hospitalier de Lorient à l'époque des faits, l'informant de l'ouverture d'une instruction et l'avisant qu'il était autorisé à se faire assister soit par un mandataire, soit par un avocat ou avoué, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu l'accusé de réception de la lettre recommandée rédigée dans les mêmes termes, adressée le 29 novembre 1989 à M. Y, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Morbihan à partir de 1987 ;

Vu les avis émis le 27 juin 1990 par le ministre délégué chargé du Budget, et les 16 juillet 1990 et 25 septembre 1990 par le ministre de la Solidarité, de la santé et de la protection sociale ;

Vu la décision du Procureur général de la République en date du 6 décembre 1990 renvoyant MM. X et Y devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu l'avis émis le 8 mars 1991, par la Commission nationale paritaire compétente à l'égard des chefs de service des Affaires sanitaires et sociales, concernant la situation de M. Y ;

Vu l'avis émis le 12 mars 1991 par la Commission administrative paritaire consultative compétente à l'égard du personnel de direction des établissements visés à l'article 2 (1, 2° et 3) de la loi n° 86- 33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, concernant la situation de M. X ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées en date du 12 avril 1991 adressées par le Président de la Cour de discipline budgétaire et financières respectivement à M. X et à M. Y, les avisant qu'ils pouvaient dans un délai de quinze jours prendre connaissance du dossier de l'affaire soit par eux-mêmes, soit par mandataire, soit par le ministère d'un avocat, d'un avoué ou d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu les mémoires en défense présentés, respectivement, le 4 juin 1991 par Me MARTIN, avocat à la Cour, pour M. X et le 13 mai 1991 par M. Y ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées adressées le 24 mai 1991 par le Procureur général de la République à MM. X et Y, les citant à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier et notamment les procès-verbaux d'audition de M. X et de M. Y, le témoignage écrit de M. Z, secrétaire d'Etat à la Mer, député-maire de Lorient, président du Conseil d'administration du Centre hospitalier, ainsi que le rapport d'instruction de M. PIERRE ;

Entendu M. PIERRE, en son rapport ;

Entendu le Procureur général de la République en ses conclusions ;

Entendu respectivement M. X, assisté de Me MARTIN, et M. Y en leurs explications ;

Entendu les témoins cités à la demande de M. X :

- M. Jean-Yves Z, secrétaire d'Etat à la mer, président du Conseil d'administration du centre hospitalier de Lorient ;

- M. A, sous-directeur au ministère de la santé ;

- M. Philippe B, délégué général de la Fédération hospitalière de France ;

- M. Yves C, président des présidents des Commissions médicales d'établissement des hôpitaux généraux ;

- M. Dominique D, président du syndicat des cadres hospitaliers Force ouvrière ;

Entendu le Procureur général de la République en son réquisitoire ;

Entendu Me MARTIN, avocat à la Cour, conseil de M. X ;

Entendu M. X et M. Y en leurs observations, les intéressés ayant eu la parole les derniers ;

SUR LA COMPETENCE DE LA COUR

Considérant que la loi n° 82-13 du 2 mars 1982, en créant les chambres régionales des comptes, s'est bornée à répartir les compétences antérieurement dévolues à la Cour des comptes entre cette dernière et les chambres régionale des comptes ; qu'elle n'a donc eu ni pour objet ni pour effet de modifier la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout représentant, administrateur ou agent des organismes dont les comptes, depuis son entrée en vigueur, sont ou peuvent être vérifiés par une chambre régionale des comptes ;

Considérant que le Centre hospitalier de Lorient, établissement public communal, est soumis, depuis le 1er janvier 1983, en application de l'article 87 (1er alinéa) de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée au contrôle de la chambre régionale des comptes de Bretagne en premier ressort et à celui de la Cour des comptes par la voie de l'appel ; qu'en conséquence, les représentants, administrateurs ou agents de cet établissement public local sont, en vertu de l'article 1er de la loi susvisée du 25 septembre 1948 modifiée, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Considérant qu'à l'époque des faits, M. X était directeur du Centre hospitalier de Lorient, que M. Y était, à partir de 1987, directeur départemental de l'action sanitaire et sociale du Morbihan et à ce titre exerçait la tutelle dudit Centre par délégation du préfet ; qu'en conséquence MM. X et Y sont, aux termes de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

AU FOND

Considérant que la chambre régionale de Bretagne, statuant par trois jugements en date des 3 mars 1987, 1er décembre 1987 et 4 avril 1989, sur les comptes du Centre hospitalier de Lorient pour les exercices 1983 et 1984, a relevé que des indemnités avaient été payées à des médecins assurant la suppléance de praticiens hospitaliers dans des conditions contraires à la réglementation ; que ladite chambre a en outre été avisée d'irrégularités commises en 1987 et 1988 lors du règlement d'indemnités de même nature, opéré par voie de réquisition du comptable de l'établissement ;

Considérant que l'instruction, ouverte pour la période postérieure au 15 juin 1983 non couverte par la prescription, a, tout en confirmant l'existence d'irrégularités ayant affecté l'exécution de certaines dépenses de l'hôpital relatives à la rémunération de médecins suppléants, permis de qualifier ces irrégularités au regard des dispositions de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, de définir les responsabilités des agents mis en cause et de préciser les diverses circonstances de nature à aggraver ou atténuer lesdites responsabilités ;

Considérant que, pour la période en cause, les règles, relatives aux modalités de désignation et aux conditions de rémunération des médecins remplaçant les praticiens hospitaliers à plein temps durant leurs congés ou absences exceptionnelles, ont été successivement fixées par le décret n° 78-257 du 8 mars 1978 portant statut des praticiens à plein temps des établissements d'hospitalisation publics autres que des hôpitaux locaux jusqu'au 1er janvier 1985, puis par le décret n° 84-131 du 24 février 1984 portant statut des praticiens hospitaliers à compter de cette date ;

Qu'aux termes de l'article 45 du premier de ces textes ;

"Le remplacement des praticiens à plein temps durant leurs congés ou absences exceptionnelles est assuré par des praticiens de même discipline exerçant à plein temps ou à

temps partiel dans le même hôpital, selon les règles prévues à cet effet par le règlement intérieur de l'établissement ;

Au cas où l'effectif des praticiens exerçant à plein temps ou à temps partiel dans l'hôpital dans la discipline considérée est insuffisant pour assurer les remplacements dans les conditions prévues ci-dessus, le préfet désigne sur proposition du médecin inspecteur régional de la santé et après avis de la commission médicale consultative et du conseil d'administration, un ou des praticiens chargés d'assurer la suppléance du titulaire du poste" ;

Que l'article 46 du même décret précise que les praticiens non hospitaliers effectuant des remplacements perçoivent "une indemnité égale à la rémunération de début de carrière du praticien qu'ils remplacent" ;

Que l'article 32 du second texte susmentionné a notamment eu pour objet de revaloriser l'indemnité versée aux suppléants en disposant :

"Le remplacement des praticiens à plein temps durant leurs congés ou absences occasionnelles est assuré par des praticiens de même discipline exerçant dans le même hôpital selon les règles fixées par le règlement intérieur de l'établissement ;

Au cas où l'effectif des praticiens exerçant à l'hôpital, dans la discipline considérée, est insuffisant pour assurer les remplacements dans les conditions prévues ci-dessus, le commissaire de la République désigne sur propositions du médecin inspecteur régional et du directeur, un ou des praticiens chargés d'assurer la suppléance du titulaire du poste ;

Les praticiens non hospitaliers qui effectuent des remplacements n'excédant pas deux mois en application des dispositions du deuxième alinéa du présent article perçoivent une indemnité égale à la rémunération du 4ème échelon de la carrière des praticiens hospitaliers" ;

Considérant, en premier lieu, qu'au cours des exercices 1983 et 1984, le Centre hospitalier de Lorient a recruté, à diverses reprises, à l'extérieur de l'hôpital et pour des périodes n'excédant pas deux mois, quinze médecins suppléants pour faire face aux absences des praticiens à plein temps ; qu'en 1983, les praticiens suppléants ont été désignés par arrêtés préfectoraux, ce qui n'a pas été le cas en 1984 où les arrêtés de nomination n'ont pas été pris, sinon par régularisation intervenue en 1987 ;

Que, pour la trentaine de remplacements ainsi effectués au cours de ces deux années, les rémunérations allouées aux suppléants ont été fixées par des contrats passés entre le directeur de l'hôpital et les intéressés, spécifiant notamment les titres du praticien appelé à suppléer un médecin hospitalier dans un service et à des dates données et une rémunération par jour, nette ou brute ;

Considérant que les rémunérations ainsi déterminées ont toujours excédé le montant des indemnités prévues par l'article 46 du décret du 8 mars 1978 susvisé ; que le montant global de sommes irrégulièrement versées à 14 praticiens, tel qu'il a été chiffré par la chambre régionale des comptes de Bretagne, après régularisation des nominations de 1984, dans son jugement définitif du 4 avril 1989 portant sur les comptes des exercices 1983 et 1984 du Centre hospitalier, s'est élevé à 434 704,70 F, ce montant étant porté à 440 269,89 F si l'on prend en compte un quinzième praticien non visé par le jugement de la chambre ; que le calcul du trop versé effectué par la chambre n'a été contesté ni par le comptable payeur ni par l'ordonnateur du Centre hospitalier ;

Considérant, dès lors, que M. X, directeur du Centre hospitalier de Lorient, en octroyant des rémunérations irrégulièrement calculées au regard du décret de 1978, a contrevenu aux règles relatives à l'exécution des dépenses et commis l'infraction visée à l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant en outre que, dans sa délibération du 15 juin 1987, le Conseil d'administration du Centre hospitalier, après que la chambre régionale des comptes de Bretagne eut, par son jugement provisoire du 3 mars 1987, enjoint au comptable de reverser le trop perçu sur les indemnités de 1983 et leur totalité pour celles de 1984, a proposé à l'autorité de tutelle :

- "pour les praticiens désignés par arrêtés préfectoraux pour assurer des remplacements au cours de la période du 5 avril au 18 septembre 1983, d'approuver les décisions nominatives prises par le directeur allouant aux praticiens concernés en plus de la rémunération prévue par le décret du 8 mars 1978, une indemnité complémentaire ;

- pour les praticiens recrutés directement par contrat au cours de la période du 1er septembre 1983 au 30 septembre 1984, d'approuver les contrats de travail fixant la rémunération allouée aux médecins concernés et de prendre les arrêtés préfectoraux de nomination pour les périodes de suppléance considérée" ;

Considérant qu'en approuvant le 25 août 1987 cette délibération et notamment le montant des rémunérations irrégulièrement accordées par le directeur, M. Y, directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales du Morbihan, a également engagé sa responsabilité au regard des dispositions de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant en revanche que l'instruction n'a pas établi que les rémunérations ainsi irrégulièrement allouées en 1983 et 1984 aux praticiens suppléants constituaient des avantages injustifiés au sens de l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 susmentionnée ;

Considérant, en second lieu, qu'en deux occasions au cours de l'exercice 1987, le 21 août pour quatre remplaçants et le 23 octobre pour deux, le directeur de l'hôpital a requis le comptable de régler aux médecins suppléants des indemnités excédant les montants réglementaires fixés par l'article 32 du décret du 24 février 1984 précité ; que ce procédé de paiement par réquisition du comptable a continué d'être utilisé au cours de l'exercice 1988 où sept médecins ont été rémunérés dans ces conditions ; qu'au total, sur les deux exercices 1987 et 1988, l'instruction a chiffré à 215 513,41 F les montants alloués par l'ordonnateur en excédent des indemnités réglementaires ;

Considérant, dès lors, que M. X a enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'hôpital et s'est rendu passible des sanctions prévues à l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant en revanche que l'instruction n'a pas démontré que les rémunérations ainsi irrégulièrement allouées en 1987 et 1988 ont procuré des avantages injustifiés au sens de l'article 6 de ladite loi ;

SUR LES RESPONSABILITES

S'agissant de M. X

Considérant que le directeur de l'hôpital invoque pour sa défense :

- l'obligation d'assurer la continuité du service public face à une sensible augmentation de la fréquentation en période estivale et à la faiblesse de l'effectif médical permanent dans plusieurs disciplines, situation conduisant à procéder à des remplacements, parfois en urgence ;

- la nécessité de tenir compte des conditions de l'emploi médical qui contraignait à rémunérer certains praticiens suppléants sur des bases plus favorables que celles qui étaient réglementairement prévues, sauf à recruter des praticiens inexpérimentés ;

- le fait que, compte tenu de l'implantation des autres hôpitaux publics pouvant assurer des soins comparables, il n'était pas possible de trouver des formules consistant à orienter vers d'autres lieux les malades à traiter ;

Considérant que ces arguments ne sont pas dénués de fondement et qu'en tout état de cause il n'a pu être démontré ni par l'administration locale de tutelle, ni par l'instruction devant la Cour de discipline budgétaire et financière que, sur le fond et dans les conditions de fonctionnement habituelles de l'hôpital, le problème posé pouvait être résolu dans le respect des textes réglementaires ;

Que, certes, la prolongation et la répétition des irrégularités dans la période en cause leur ôtaient un caractère accidentel, mais qu'elles sont restées exceptionnelles et limitées aux services hospitaliers dont le personnel médical n'aurait pu être remplacé dans le respect des dispositions réglementaires applicables ;

Considérant que M. X a constamment tenu au courant le conseil d'administration de l'établissement ainsi que l'administration de tutelle des difficultés rencontrées et des solutions qu'il se proposait d'y apporter ;

Qu'au demeurant, diverses mesures adoptées, en application du décret n° 84-131 du 24 février 1984 susvisé, par des arrêtés des 1er mars et 16 mars 1989, le premier "relatif aux émoluments, rémunérations ou indemnités des personnels médicaux exerçant leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel dans les établissements hospitaliers publics", le second "relatif à l'organisation et à l'indemnisation des services de garde dans les hôpitaux publics autres que les hôpitaux locaux" ont été prises en vue de remédier aux difficultés soulevées par la rémunération des remplacements de praticiens hospitaliers ;

Considérant dès lors qu'en égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, il ne saurait être fait grief à M. X d'avoir privilégié, dans des limites clairement définies, sa préoccupation d'assurer la continuité et la qualité du service public hospitalier ; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'engager sa responsabilité au regard des dispositions de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

S'agissant de M. Y :

Considérant que l'infraction reprochée au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale résulte du seul souci de ce fonctionnaire de permettre la régularisation a posteriori d'une situation à l'origine de laquelle il n'était pas ;

Que certes son intervention, sous forme d'approbation de la délibération du 15 juin 1987 du conseil d'administration, l'a conduit à approuver les rémunérations irrégulièrement octroyées

par M. X mais que toutefois cet acte n'a eu qu'une portée formelle et n'a pas eu d'influence sur la détermination du directeur de maintenir ses pratiques ;

Qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'engager sa responsabilité au regard des dispositions de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

ARRETE :

Article unique : MM. X et Y sont relaxés des fins de la poursuite.