

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N^{os} 1800779, 1802187

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CENTRE HOSPITALIER REGIONAL
UNIVERSITAIRE DE LILLE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Christelle Michel
Rapporteur

Le tribunal administratif de Lille

(6^{ème} chambre)

M. Xavier Larue
Rapporteur public

Audience du 27 janvier 2021
Décision du 17 février 2021

61-01-02
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 24 janvier 2018, 21 octobre 2020 et 6 janvier 2021, sous le n° 1800779, le centre hospitalier régional universitaire de Lille, représenté par M^e Yahia, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer émis par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Nord pour obtenir le paiement des titres exécutoires nos 1074, 1075, 1097, 1323 émis respectivement les 17 novembre, 20 novembre et 21 décembre 2017 pour un montant total de 223 170 euros ;

2°) de le décharger des sommes réclamées ;

3°) de mettre à la charge du SDIS du Nord une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'émetteur des titres attaqués ne justifie pas d'une délégation de signature pour les émettre au nom du président du conseil d'administration du SDIS du Nord ;
- la signature des bordereaux de titres de recette par un délégataire de l'ordonnance n'est pas démontrée ;
- les titres litigieux ne mentionnent pas clairement, contrairement aux dispositions du 4^o de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, le nom, le prénom et la qualité de leur auteur ;
- s'agissant du bien-fondé des titres, à titre principal, ils sont dépourvus de base légale dès lors que les interventions facturées relèvent des missions citées au 4^o de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales dont les dépenses sont directement prises en charge par le SDIS ;
- à titre subsidiaire, le SDIS ne pouvait facturer les interventions litigieuses sur la base du 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales et en l'absence de toute convention ;
- la délibération du 27 juin 2017 est, par voie d'exception, illégale dès lors que le SDIS du Nord ne pouvait fixer unilatéralement un tarif en se fondant sur le 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 ;
- le montant du tarif fixé par la délibération du 27 juin 2017 n'est pas justifié.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 5 juillet 2018, 18 septembre 2020, 24 novembre 2020 et 11 janvier 2021, le SDIS du Nord conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du centre hospitalier régional universitaire de Lille une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle demande l'annulation des titres nos 1074 et 1075 ; ces titres ont été notifiés par la plateforme « Chorus » au centre hospitalier régional universitaire de Lille le 22 novembre 2017, de sorte que la requête, en tant qu'elle conteste ces titres, est tardive ;
- les titres litigieux sont réguliers ;
- les interventions réalisées à la demande du centre 15 du service d'aide médicale urgente rattaché au centre hospitalier régional universitaire de Lille ne relèvent pas de ses missions énumérées au 4^o de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales ; son conseil d'administration pouvait, dès lors, par une délibération fondée sur le 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, fixer la tarification de ces interventions ; les interventions litigieuses ne relevaient pas de l'alinéa 3 de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales ni de la convention prévue à l'article D. 6124-12 du code de la santé publique ; les transferts urgents et médicalisés litigieux sont réalisés en lieu et place des structures mobiles d'urgence et de réanimation ;
- le tarif arrêté, qui a été déterminé objectivement, consiste au coût moyen réel supporté par le SDIS lors d'une intervention.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 14 mars 2018 et le 21 octobre 2020, sous le n^o 1802187, le centre hospitalier régional universitaire de Lille, représenté par M^e Yahia, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer émis par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Nord pour obtenir le paiement des titres exécutoires nos 289 et 300 émis le 19 janvier 2018 pour un montant total de 95 842 euros ;

2°) de le décharger des sommes réclamées ;

3°) de mettre à la charge du SDIS du Nord une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'émetteur des titres attaqués ne justifie pas d'une délégation de signature pour les émettre au nom du président du conseil d'administration du SDIS du Nord ;
- la signature des bordereaux de titres de recette par un délégataire de l'ordonnance n'est pas démontrée ;
- les titres litigieux ne mentionnent pas clairement, contrairement aux dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, le nom, le prénom et la qualité de leur auteur ;
- s'agissant du bien-fondé des titres, à titre principal, ils sont dépourvus de base légale dès lors que les interventions facturées relèvent des missions citées au 4° de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales dont les dépenses sont directement prises en charge par le SDIS ;
- à titre subsidiaire, le SDIS ne pouvait facturer les interventions litigieuses sur la base du 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 et en l'absence de toute convention ;
- la délibération du 27 juin 2017 est, par voie d'exception, illégale dès lors que le SDIS ne pouvait fixer unilatéralement un tarif en se fondant sur le 2^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 ;
- le montant du tarif fixé par la délibération du 27 juin 2017 n'est pas justifié.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 5 juillet 2018 et 11 janvier 2021, le SDIS du Nord conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du centre hospitalier régional universitaire de Lille une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces de ces deux dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 ;
- le décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016 ;
- l'arrêté du 9 décembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Michel, conseiller
- les conclusions de M. Larue, rapporteur public,
- les observations de M^e Yahia, représentant le centre hospitalier régional universitaire de Lille ;
- les observations de M^e Dhalluin, substituant M^e Gros, représentant le SDIS du Nord.

Une note en délibéré présentée pour le SDIS du Nord dans l'instance n° 1800779 a été enregistrée le 1^{er} février 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 27 juin 2017, le conseil d'administration du SDIS du Nord a approuvé la tarification de chaque intervention réalisée à la demande du centre de réception et de régulation des appels (« centre 15 ») du service d'aide médicale urgente nécessitant un transfert de victimes vers un établissement de santé, par le biais, d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV). Sur le fondement de cette délibération, le SDIS du Nord a notifié au centre hospitalier régional universitaire de Lille des avis des sommes à payer pour obtenir le paiement des titres exécutoires n^{os} 1074, 1075, 1097, 1323, contestés dans la requête n° 1800779, et n^{os} 289 et 300, contestés dans la requête n° 1802187, émis respectivement les 17 novembre 2017, 20 novembre 2017, 21 décembre 2017 et le 19 janvier 2018 pour un montant total de 319 012 euros. Par les requêtes enregistrées sous les numéros 1800779 et 1802187, le centre hospitalier régional universitaire de Lille demande, d'une part, l'annulation des titres exécutoires nos 1074, 1075, 1097, 1323, 289 et 300, émis à son encontre par le SDIS du Nord et, d'autre part, la décharge des sommes réclamées.

2. Les requêtes visées ci-dessus présentées par le centre hospitalier régional universitaire de Lille, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation et de décharge :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par le SDIS du Nord :

3. D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Selon l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ». Aux termes du 1^o et du 2^o de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « : « *Les dispositions du présent article s'appliquent également aux établissements publics de santé. / 1^o En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public*

local suspend la force exécutoire du titre. L'introduction de l'instance ayant pour objet de contester la régularité formelle d'un acte de poursuite suspend l'effet de cet acte. 2° L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (...) / (...) / 4° Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable. L'envoi sous pli simple ou par voie électronique au redevable de cette ampliation à l'adresse qu'il a lui-même fait connaître à la collectivité territoriale, à l'établissement public local ou au comptable public compétent vaut notification de ladite ampliation ».

4. D'autre part, de l'article 3 du décret du 2 novembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique prévoit à son article 3 que : « *Le dépôt, la transmission et la réception des factures électroniques sont effectués sur le portail de facturation mentionné à l'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 2014 susvisée et selon des modalités techniques, fixées par arrêté du ministre chargé du budget, garantissant leur réception immédiate et intégrale et assurant la fiabilité de l'identification de l'émetteur, l'intégrité des données, la sécurité, la confidentialité et la traçabilité des échanges* ». L'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 2014 dispose que : « *Une solution mutualisée, mise à disposition par l'Etat et dénommée « portail de facturation », permet le dépôt, la réception et la transmission des factures sous forme électronique. L'Etat, sauf impératif de défense ou de sécurité nationale, les collectivités territoriales et les établissements publics ainsi que les titulaires et les sous-traitants admis au paiement direct de leurs contrats utilisent le portail de facturation pour la mise en œuvre des obligations fixées à l'article 1^{er}* ». Les dispositions combinées du 1^o du I de l'article 3 et du II de l'article 1^{er} de cette ordonnance prévoient l'obligation d'acceptation, à compter du 1^{er} janvier 2017, par les personnes publiques telles que le centre hospitalier, des factures émises par d'autres entités publiques, c'est-à-dire de l'ampliation par voie électronique des titres de recettes.

5. Il résulte de l'instruction que les titres exécutoires n^{os} 1074 et 1075, qui mentionnaient les voies et délai de recours, ont été « mis à la disposition » du centre hospitalier régional universitaire de Lille le 22 novembre 2017 sur la plateforme « Chorus ». Si, comme le fait valoir en défense le SDIS du Nord, le guide d'utilisateur de cette plateforme indique que le statut « mise à disposition » signifie que la facture déposée a été remise à son destinataire et que celui-ci a été informé des changements de statut par courriel, il résulte toutefois de l'instruction que les titres litigieux n'ont été effectivement consultés par le centre hospitalier régional universitaire de Lille que le 23 novembre 2017. Par suite, la requête présentée par le centre hospitalier régional universitaire de Lille, enregistrée le 24 janvier 2018, n'est pas tardive. La fin de non-recevoir opposée par le SDIS du Nord doit donc être écartée.

En ce qui concerne le bien fondé des titres litigieux :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 6112-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les établissements de santé peuvent être appelés à assurer, en tout ou partie, une ou plusieurs des missions de service public suivantes : (...) 8° L'aide médicale urgente* ». D'une part, aux termes de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les services d'incendie et de secours (...) concourent, avec les*

autres services et professionnels concernés, (...) aux secours d'urgence. / Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : (...) / 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ». L'article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure prévoit que : « *Les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours. (...) ».* L'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L. 1424-2. / S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. / Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence. / Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le service départemental d'incendie et de secours et l'hôpital siège du service d'aide médicale d'urgence, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale (...) ».*

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 6311-1 du code de la santé publique : « *L'aide médicale urgente a pour objet, en relation notamment avec les dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état »* et l'article L. 6311-2 du même code prévoit qu' : « *(...) un centre de réception et de régulation des appels est installé dans les services d'aide médicale urgente (...) ».* L'article R. 6311-1 de ce code précise que : « *Les services d'aide médicale urgente ont pour mission de répondre par des moyens exclusivement médicaux aux situations d'urgence. / Lorsqu'une situation d'urgence nécessite la mise en œuvre conjointe de moyens médicaux et de moyens de sauvetage, les services d'aide médicale urgente joignent leurs moyens à ceux qui sont mis en œuvre par les services d'incendie et de secours »* et l'article R. 6311-2 que : « *Pour l'application de l'article R. 6311-1, les services d'aide médicale urgente : / (...) 2° Déterminent et déclenchent, dans le délai le plus rapide, la réponse la mieux adaptée à la nature des appels ; / (...) 4° Organisent, le cas échéant, le transport dans un établissement public ou privé en faisant appel à un service public ou à une entreprise privée de transports sanitaires (...) ».* L'article D. 6124-12 de ce code permet aux services d'incendie et de secours de mettre des équipages et véhicules à disposition d'une structure mobile d'urgence et de réanimation dans le cadre, qui régit alors cette mise à disposition, d'une convention avec l'établissement de santé autorisé à disposer d'une telle structure. Il résulte enfin de l'article R. 6312-15 du même code que ces services, indépendamment de la conclusion d'une telle convention, peuvent être amenés à intervenir pour effectuer des transports sanitaires d'urgence faute de moyens de transport sanitaire.

8. . Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les services départementaux d'incendie et de secours ne doivent supporter la charge que des interventions qui se rattachent directement aux missions de service public définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, au nombre desquelles figurent celles qui relèvent des secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, y compris

l'évacuation de ces personnes. Les interventions ne relevant pas directement de l'exercice de leurs missions de service public effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours peuvent donner lieu, en principe, à une participation aux frais des personnes qui en sont bénéficiaires, dont ces services déterminent eux-mêmes les conditions.

9. Les interventions ne relevant pas de l'article L.1424-2 du code général des collectivités territoriales qui sont effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours à la demande du centre 15, lorsque celui-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, sont décidées, sous sa responsabilité, par le médecin régulateur du service d'aide médicale urgente, qui les a estimées médicalement justifiées compte tenu des informations dont il disposait sur l'état du patient. Elles font l'objet d'une prise en charge financière par l'établissement de santé siège des services d'aide médicale d'urgence, dans des conditions fixées, par exception, par une convention – distincte de celle que prévoit l'article D. 6124-12 du code de la santé publique en cas de mise à disposition de certains moyens – conclue entre le service départemental d'incendie et de secours et l'établissement de santé et selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale.

10. La délibération du conseil d'administration du SDIS du 27 juin 2017, sur la base de laquelle les titres litigieux ont été émis, prévoit la facturation d'une « participation aux frais » pour chaque transport de victime dans un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) du SDIS, vers un établissement de santé, « suite à la seule décision du SMUR sur place et de la régulation médicale du SAMU ». Il résulte d'ailleurs de l'instruction, c'est-à-dire des tableaux joints par le SDIS du Nord à chaque titre de recettes, que les transports facturés ont été effectués à la demande du Service d'aide médicale urgente, ce que le SDIS du Nord, en défense, ne conteste pas. Le service défendeur fait expressément valoir que ces interventions ne relèvent ni des « carences ambulancières » du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, ni de la mise à disposition de moyens au bénéfice des structures médicales d'urgence et de réanimation, prévue à l'article D. 6124-12 du code de la santé publique. Il s'ensuit, et il est constant, que les interventions relèvent de l'aide médicale urgente. Il n'est d'ailleurs pas contesté par le SDIS en défense que les véhicules mentionnés dans la délibération litigieuse remplissent, conformément aux dispositions de l'article R. 6123-15 du code de la santé publique, les conditions exigées pour les transports sanitaires d'urgence. Toutefois, les interventions facturées en l'espèce consistaient en des évacuations, à savoir des transferts, que le SDIS est conduit à effectuer vers les établissements hospitaliers en cas de secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes. Ces évacuations doivent être regardées comme le prolongement des missions de secours d'urgence aux accidentés ou blessés, prévues à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, qui sont normalement dévolues au SDIS, quelle que soit la gravité de l'état des personnes secourues, et alors même que le transport aurait pu être assuré dans des conditions analogues par une structure mobile d'urgence et de réanimation. Ces interventions devant, dès lors, en vertu de l'article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure, être prises en charge par le SDIS, le centre hospitalier requérant est fondé à soutenir, par voie d'exception, que les titres de recettes ont été pris en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales et à en demander, pour ce motif, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'annulation des titres et la décharge des sommes qui y sont mentionnées.

11. Il résulte de ce qui précède que les titres exécutoires nos 1074, 1075, 1097, 1323, 289 et 300 émis respectivement les 17 novembre 2017, 20 novembre 2017, 21 décembre 2017, et le 19 janvier 2018 par le SDIS du Nord à l'encontre du centre hospitalier régional universitaire de Lille sont annulés. Par voie de conséquence, il y a lieu de prononcer la décharge de la somme totale réclamée par ces titres d'un montant total de 319 012 euros.

Sur les frais liés au litige :

12. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *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. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande du centre hospitalier régional universitaire de Lille et de mettre à la charge du SDIS du Nord une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que le centre hospitalier régional universitaire de Lille, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse au SDIS du Nord les sommes que celui-ci réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les titres exécutoires nos 1074, 1075, 1097, 1323, 289 et 300 émis respectivement les 17 novembre 2017, 20 novembre 2017, 21 décembre 2017 et le 19 janvier 2018 par le SDIS du Nord à l'encontre du centre hospitalier régional universitaire de Lille sont annulés.

Article 2 : Le centre hospitalier régional universitaire de Lille est déchargé de la somme totale de 319 012 euros réclamée par les titres exécutoires nos 1074, 1075, 1097, 1323, 289 et 300 émis respectivement les 17 novembre 2017, 20 novembre 2017, 21 décembre 2017 et le 19 janvier 2018 par le SDIS du Nord.

Article 3 : Le SDIS du Nord versera au centre hospitalier régional universitaire de Lille une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions du SDIS du Nord présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au centre hospitalier régional universitaire de Lille et au service départemental de l'incendie et de secours du Nord.

Copie sera adressée, pour information, à la fédération hospitalière de France de la région Hauts-de-France.

Délibéré après l'audience du 27 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Jean-Michel Riou, président,
M. Marjorie Bruneau, conseiller,
Mme Christelle Michel, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2021.

Le rapporteur,

signé

C. MICHEL

Le président,

signé

J.M. RIOU

Le greffier,

signé

C. VIEILLARD

La République mande et ordonne au préfet du Nord en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,

Le greffier,