

N°424886

M. C...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 15 mai 2019

Lecture du 5 juin 2019

N°426519 (avis)

M. et Mme B...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 15 mai 2019

Lecture du 29 mai 2019

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

On pourrait s'étonner que des questions de liaison du contentieux et de délais de recours en matière de responsabilité hospitalière, dans le cas de l'intervention des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation ne vienne devant vous que plus de quinze ans après la mise en place de ces dernières.

1/ Les questions transmises par le tribunal administratif de Nîmes, sous le numéro 426519, auraient de fait pu se poser de longue date dans le contentieux de la responsabilité hospitalière, mais c'est seulement l'intervention du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 *portant modification du code de justice administrative*, dit « JADE », pour « justice administrative de demain », qui leur donne le caractère déterminant, dans la configuration du litige, qui conduit le tribunal à vous saisir maintenant. Elles portent en effet sur la liaison du contentieux en l'absence de présentation directe à l'hôpital d'une demande d'indemnisation préalable à la saisine du juge administratif, alors que ce décret, en modifiant l'article R. 421-1 du code de justice administrative, a réduit les possibilités de liaison du contentieux en cours d'instance (cf Section, avis du 27 mars 2019, *R...*, n°426472).

Ces questions sont apparues à propos du litige relatif à l'indemnisation des dommages subis par le jeune A... B..., victime d'un accident de scooter en juillet 2012, admis en urgence au centre hospitalier de Cavaillon puis d'Avignon, tombé dans le coma le lendemain, et qui en est sorti, mais qui garde de graves séquelles. Ses représentants légaux ont dès décembre 2012 présenté une demande d'indemnisation amiable devant la commission régionale de conciliation et d'indemnisation, qui, au vu de l'expertise qu'elle a commandée, a émis en janvier 2016 un avis écartant toute responsabilité de l'hôpital. M. et Mme B... ont ensuite sollicité devant la même commission une conciliation, qui a échoué en raison du refus de l'assureur de l'hôpital d'y participer. Ils ont alors saisi le tribunal administratif de Nîmes d'une requête indemnitaire à laquelle le

centre hospitalier d'Avignon a opposé une fin de non-recevoir, faute d'avoir pu prendre une décision sur une demande d'indemnisation qui ne lui a jamais été présentée directement, fin de non-recevoir fondée sur les dispositions du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dont il résulte « qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au versement d'une somme d'argent est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration n'a pas soutenu que cette requête était irrecevable, mais seulement que les conclusions du requérant n'étaient pas fondées (avis R... du 27 mars 2019 mentionné ci-dessus).

L'intervention du décret renouvelle ainsi suffisamment le problème pour que la recevabilité des questions renvoyées par le tribunal administratif ne fasse aucun doute.

L'article L. 1142-7 du code de la santé publique définit deux procédures distinctes susceptibles d'être conduites devant une commission de conciliation et d'indemnisation : la procédure d'indemnisation amiable, organisée par les articles R. 1142-13 à R. 1142-18, et la procédure de conciliation, qui relève des articles R. 1142-19 à R. 1142-23.

Les questions détaillées par le tribunal administratif posent d'abord celle de savoir si la saisine de la commission en vue d'une indemnisation amiable vaut présentation d'une demande indemnitaire à l'établissement concerné, susceptible de faire naître de la part de ce dernier une décision de rejet le cas échéant, dans les conditions admises par l'art. R.421-1 du code de justice administrative pour la liaison du contentieux.

Les dispositions applicables n'en disent rien, contrairement à d'autres dispositifs spéciaux d'indemnisation, et le conseil d'Etat n'a jamais eu à se prononcer sur cette question. Devant les juges du fond, la tendance majoritaire semble les porter à l'assimilation de la saisine de la commission à la présentation d'une demande préalable, mais on trouve des exceptions.

Lorsqu'elle met en cause la responsabilité éventuelle d'un établissement (ce qui n'est pas le cas si elle se fonde uniquement sur la prise en charge d'un dommage par la solidarité nationale), la saisine de la commission en indemnisation amiable présente incontestablement les caractères d'une demande indemnitaire. Il s'agit d'une « demande en vue de l'indemnisation d'un dommage » (R. 1142-13), dans un contexte jurisprudentiel qui n'exige d'une demande d'indemnisation préalable ni chiffrage de la réclamation (30 juillet 2003, *Assistance publique – Hôpitaux de Paris c/ T...*, n° 244618, T. 899, 992), ni même mention d'un préjudice (6 juin 2012, *V...*, n° 329123, T. 892, 895, 1022, 1027), pas plus que l'identification de la cause juridique de la demande (5 mars 2008, *soc d'aménagement du Bois de Bouis*, n° 255266, T. 606, 874, 910, 921 ; concl Pellissier sur 18 sept 2015, *commune de Bora-Bora*, T. 755, 790).

S'agit-il d'une demande « formée devant l'administration », pour l'application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ?

L'administration dont il est question à cet article est la personne dont la condamnation est demandée au juge. Aussi une application étroitement littérale de cet article, autant que l'autonomie des procédures menées devant la commission et devant l'établissement, pourraient-elles conduire à une réponse négative.

Mais cette interprétation obligerait le demandeur à doubler sa saisine de la commission d'une saisine directe de l'établissement ayant en réalité le même objet, alors que, par ailleurs, l'organisation d'une procédure contradictoire devant la commission fait que l'établissement ne peut ignorer sa mise en cause et, sauf à encourager les comportements de passivité dilatoire, ne peut qu'être regardé comme prenant position sur les mérites de la demande. Et une fois qu'un avis est émis contradictoirement par la commission, il paraît vain, s'il est négatif, d'attendre une issue éventuellement favorable d'une poursuite de la discussion directement avec l'établissement.

Or, l'objet du décret JADE n'a pas été de restaurer l'état archaïque de la jurisprudence qui excluait toute demande préalable adressée à une autorité tierce (9 février 1955, *commune de Joinville-le-Pont*, p. 79 ; 3 décembre 1958, *H...*, p. 602), mais de favoriser un règlement amiable des litiges en évitant que la victime saisisse le juge sans susciter de prise de position explicite ou implicite de l'administration. A cet égard, la lettre de l'art. R. 421-1 n'impose pas que la demande soit adressée directement par la victime à l'administration spécifiquement mise en cause mais reste compatible avec une transmission de la demande de la victime, alors que par ailleurs l'art L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration fait obligation à l'administration incompétente saisie à tort d'une demande de la transmettre à l'administration compétente, ce dont il résulte qu'une demande indemnitaire adressée à une autorité incompétente fait néanmoins naître une décision de la part de l'autorité compétente (20 juillet 2007, *Soc Immobat*, n° 278611, p. 379). Le décret du 15 septembre 2015 a d'ailleurs substitué « l'autorité administrative » à « l'autorité compétente » dans la disposition relative au silence valant décision de rejet. Dans le même esprit, la jurisprudence a admis que l'assignation d'une personne publique devant un tribunal judiciaire incompétent vaille réclamation indemnitaire préalable (10 juillet 1954, *Leheurteu*, p. 454 ; 30 octobre 1964, *Soc Prosagor*, p. 496).

Il est vrai que si l'article R. 1142-13 prévoit l'information par la commission, dès réception de la demande initiale, de l'établissement dont la responsabilité est mise en cause, par une lettre recommandée avec accusé de réception qui permettra d'établir la réalité et la date de la transmission, ni ce texte ni l'arrêté du 25 avril 2003 relatif au règlement intérieur type de la commission régionale de conciliation d'indemnisation n'est précis sur la teneur exacte de cette information. La transmission de la demande elle-même n'est pas expressément prévue. Dans le cas où la commission instruit effectivement la demande, le contradictoire est suffisamment poussé, en particulier dans le cadre d'une expertise, pour assurer que l'établissement en cause soit suffisamment informé de la teneur et des circonstances de la demande. Mais il arrive que la commission émette en amont un avis d'incompétence, au regard des critères fixés au II de l'article L. 1142-1, qui coupe court à ces échanges. Au demeurant, des défaillances dans l'emploi de la lettre recommandée ne sont pas à exclure.

Cependant, jusqu'ici, la jurisprudence ne s'est pas attachée à l'effectivité et au contenu effectif d'une transmission d'autorité à autorité ; elle s'est directement fondée sur le principe de l'obligation d'une telle transmission pour assimiler une demande présentée à une autorité à une demande présentée à une autre. Dans l'intérêt de la simplicité des règles de procédure, vous pourrez aussi, en faisant l'effort supplémentaire de ne pas différencier obligation de transmission et obligation d'information, accepter d'assimiler la saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation à une demande formée devant l'établissement mis en cause.

Faut-il traiter différemment la saisine de la commission en vue d'une conciliation ? C'est l'objet de la cinquième question renvoyée. Elle ne devrait pas se poser, si la notion de conciliation était employée au sens commun, qui suppose un désaccord préalable – donc une prise de position négative déjà constituée. Mais en réalité, telle que la conciliation est prévue par la loi et organisée par les textes réglementaires, ce type de saisine peut tout aussi bien intervenir indépendamment qu'à la suite d'une saisine pour indemnisation amiable n'ayant débouché que sur un avis d'incompétence de la commission ou un refus d'indemnisation par l'établissement. En particulier, c'est la voie utilisée pour se substituer à la procédure de règlement amiable pour les dommages corporels qui n'atteignent pas le seuil de gravité qui rend la commission (compétente (art. R. 1142-15 et art. 24 du règlement intérieur type)). Dans ces conditions, il serait très difficile de ne pas assimiler aussi la demande de conciliation à une demande formée devant l'administration.

Comment le rejet de la demande préalable est-il alors constitué, dans ces différentes hypothèses ? Assimiler la saisine de la CRCI à la présentation d'une demande d'indemnisation doit conduire à retenir que le refus de l'établissement naît du silence gardé par ce dernier pendant deux mois à compter de la réception de la demande d'indemnisation ou de conciliation par la commission, lorsque l'établissement ne rejette pas expressément une demande d'indemnisation.

La troisième question renvoyée pose en outre la question de la prise en compte d'un refus explicite émanant de l'assureur. L'article L. 1142-14 du code de la santé publique prévoit que lorsque la commission conclut à la responsabilité de l'établissement, son assureur adresse à la victime une offre d'indemnisation. Si la victime accepte, cela vaut *ipso facto* transaction : l'offre de l'assureur engage donc l'établissement au plus haut point, selon la loi elle-même. Le même article envisage la saisine du juge par la victime qui refuse l'offre, sans saisine intermédiaire de l'administration, et l'article L. 1142-15, en cas de refus ou d'omission de l'assureur à présenter une offre, substitue l'Oniam à l'établissement et à son assureur.

Ces dispositions ont ainsi mis en place une substitution complète de l'assureur à l'établissement dont il garantit la responsabilité civile ou administrative. Dans ces conditions, il faut nécessairement reconnaître au refus explicite ou implicite de l'assureur la même portée qu'à une décision de rejet émanant de l'administration elle-même, sans qu'il y ait lieu d'examiner la teneur des clauses du contrat d'assurance pour y rechercher si l'assurance en responsabilité s'accompagne d'un mandat de représentation, au titre d'une garantie de « protection juridique » en particulier.

Comme le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 1142-7, « la saisine de la commission suspend les délais de prescription et de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure », qu'il s'agisse de la procédure de règlement amiable ou de conciliation. En outre, en application de l'article L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration, le délai de recours contentieux ne sera opposable que si un accusé de réception informe le demandeur des conditions dans lesquelles naît une décision implicite de rejet ainsi que des voies et délais de recours.

2/ Sous le numéro 424886, le pourvoi de M. C... requiert lui-même de nouvelles précisions relatives au jeu des délais de recours, dans la configuration particulière d'une succession de saisines de l'administration et de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation.

Pris en charge en réanimation à l'hôpital européen Georges Pompidou, M. A... C... a ensuite demandé à l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris de l'indemniser des préjudices qu'il estime avoir subis par la faute de cet hôpital. L'établissement public a expressément rejeté sa demande. Il a alors saisi la commission régionale de conciliation et d'indemnisation d'une demande de règlement amiable. La commission s'est déclarée incompétente, la condition de gravité requise n'étant pas satisfaite. M. C... lui a alors adressé une demande de conciliation. L'Assistance publique – Hôpitaux de Paris ayant refusé de s'y prêter, la commission n'a pu qu'établir un constat de non-conciliation. M. C... a enfin saisi le juge des référés du tribunal administratif de Paris d'une demande de désignation d'un expert. Il y a été fait droit, mais sur appel de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Paris a annulé cette ordonnance, en estimant que l'écoulement des délais de recours rendait forclos l'action en indemnité poursuivie par M. C... et par suite inutile l'expertise demandée.

Après avoir relevé que le courrier de notification de la décision de refus d'indemnisation de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris informait M. C... qu'il disposait d'un délai de deux mois pour contester cette décision par un recours auprès du Tribunal administratif de Paris et qu'il lui était également possible de saisir la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, cette saisine suspendant le délai de recours, en vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1142-7 du code de la santé publique, le juge d'appel a jugé que la notification de l'avis d'incompétence de la commission déclenchait à nouveau le délai de recours, même si elle ne mentionnait pas elle-même les voies et délais de recours, et que la deuxième saisine de la commission par M. C..., en vue d'une conciliation cette fois-ci, n'avait pas pour effet de rouvrir le délai de recours.

Le pourvoi de M. C... conteste cette ordonnance pour erreur de droit sur chacun de ces deux derniers aspects du raisonnement.

Sur le premier point, aucune erreur de droit ne devrait être retenue.

L'inopposabilité du délai de recours contentieux contre une décision administrative expresse en l'absence d'information sur les voies et délais de recours résulte de l'article R. 421-5 du code de justice administrative. Cet article n'est rédigé que pour les décisions. Or, par un avis du 10 octobre 2007, *S...*, n° 306590, p. 422, vous avez indiqué que la déclaration par laquelle la commission s'estime incompétente pour connaître de la demande qui lui a été adressée ou estime celle-ci irrecevable ne fait pas grief et n'est pas susceptible d'être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir. La question ne se pose pas pour les avis par lesquels la commission se prononce sur le fond de l'affaire : dans ce cas en effet, l'article L. 1142-8 du code de la santé publique prévoit expressément que « cet avis ne peut être contesté qu'à l'occasion de l'action en indemnisation introduite devant la juridiction compétente par la victime, ou des actions subrogatoires prévues aux articles L. 1142-14, L. 1142-15 et L. 1142-17 ». Mais les considérations qui inspirent cette disposition expresse valent aussi pour les avis d'incompétence ou d'irrecevabilité : la seule décision administrative en cause, c'est celle de l'établissement de santé dont la responsabilité est mise en cause et qui refuse l'indemnisation demandée. C'est cette décision, pas celle de la commission, qui sera à contester le cas échéant en justice. Dans ces conditions, l'avis de la commission n'a à s'accompagner d'aucune information sur les voies et délais de recours, qui serait au surplus redondante si la décision de l'établissement s'accompagnait déjà des mêmes mentions – dans l'hypothèse où cette décision-là ne fait pas l'objet, soit lors de la notification d'une décision expresse, soit avec l'accusé de réception de la demande sur laquelle le silence gardé par l'administration vaut rejet, le délai ne sera pas opposable. Par votre avis du 17 juillet 2013, *O...*, n° 368260, T. 755, 829, vous êtes allés jusqu'à proposer un modèle de rédaction des mentions destinées à informer l'intéressé des voies et délais dans des conditions déclenchant le délai de recours.

La deuxième question est plus nouvelle. L'hypothèse de deux saisines successives de la commission au titre de chacune de ses compétences n'a pas encore été soumise à votre crible.

En principe, un second recours administratif ne conserve pas le délai de recours contentieux prorogé par un premier recours (27 février 1935, *Séguéla et autres*, n°28348, 28557, p. 249 ; 3 février 1975, *Caron*, n°92308, p. 83 ; 11 mars 2009, *A...*, n° 294765, T. 635, 881). Et, en l'espèce, la cour administrative d'appel a jugé que la demande de conciliation n'a pas peu pour effet de rouvrir le délai de recours contentieux.

Cependant, l'application de cette jurisprudence la plus générale risque de piéger les demandeurs, dans un contexte où l'article R. 1142-15 du code de la santé publique prévoit que dans le cas où la commission, saisie d'une demande en indemnisation amiable, est déclarée incompétente, « *la lettre recommandée envoyée au demandeur informe celui-ci de la possibilité de saisir la commission en vue d'une conciliation.* » Il ne faudrait pas qu'ainsi incité à enchaîner une demande de conciliation sur une demande en indemnisation amiable dont la commission se dessaisit par un avis d'incompétence, le demandeur se trouve ensuite forclos devant le tribunal administratif pour avoir laissé filé le délai de recours, après la déclaration d'incompétence, en vue de se conformer à l'incitation à la conciliation prescrite par le code de la santé publique. Et si l'on

s'attache au succès des nouveaux modes non contentieux de règlement des litiges, il faut que l'interruption des délais de recours reste au nombre des avantages incitant à l'usage de ces voies alternatives.

Or la loi laisse elle-même opportunément une marge d'interprétation sur ce point : le texte de l'article L. 1142-7 prévoit que le délai est conservé « jusqu'au terme de la procédure prévue au présent chapitre ». Or le chapitre en question mentionne la compétence de la commission tant en indemnisation amiable qu'en matière de conciliation, même si c'est, sur ce second aspect, fort brièvement et sans détails, à l'article L. 1142-5. La question de la succession dans le temps des deux procédures n'étant pas réglée par le législateur, la loi n'interdit pas de la comprendre comme permettant l'interruption du délai de recours par exercice de l'une à la suite de l'autre. En outre, les différences entre la procédure de règlement amiable et la procédure de conciliation, qui ont un objet distinct et font l'objet de dispositions d'application distinctes, justifient de ne pas regarder l'engagement d'une procédure de conciliation après un avis d'incompétence de la commission comme la réitération d'un recours de même portée ou de même nature.

Il est donc possible d'accueillir le moyen de cassation tiré d'une erreur de droit du juge d'appel à ne pas avoir regardé la saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation en vue d'une conciliation, après qu'elle s'est déclarée incompétente au titre de la demande en indemnisation amiable, comme interrompant à nouveau le délai de recours contentieux.

Cependant, après cassation, pour le règlement de l'affaire au titre de l'appel de la procédure engagée en référé, la question de la recevabilité de la demande présentée par M. C... devant le premier juge des référés se règlera au stade qui a suivi la fin de la procédure de conciliation dans des termes proches de ceux dont le juge des référés de la cour administrative d'appel avait cru la régler dès le stade de l'avis d'incompétence de la commission : contrairement à ce qu'il avait jugé, à la suite de l'avis d'incompétence, la saisine de la commission, une semaine après, d'une demande d'inconciliation a bien interrompu à nouveau le délai de recours, mais, ainsi qu'il l'a jugé à propos de cet avis d'incompétence, l'absence de mention des voies et délais de recours dans la notification du constat de non-conciliation n'a pas fait obstacle au nouveau déclenchement de ce délai, permis par la mention des voies et délais dans la notification, précédemment, de la décision de refus d'indemnisation de l'administration.

Il en résulte que lorsque M. C... a saisi le juge des référés du tribunal administratif le 1^{er} juin 2018, après la notification du constat de non-conciliation le 6 mars 2018, sa demande était bien tardive.

Je conclus, par ces motifs, à ce que vous répondiez à la demande d'avis adressée par le tribunal administratif de Nîmes dans le sens que j'ai indiqué, ainsi qu'à l'annulation des ordonnances des juges des référés de la cour administrative d'appel et du tribunal administratif de Paris contestées par M. C..., mais au rejet de la demande présentée par ce dernier devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris et au rejet des

conclusions présentées dans le cadre de cette seconde affaire par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.