

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Le présent litige pose la question de la juridiction compétente pour connaître d'une action en restitution de l'indu engagée par l'assureur d'un hôpital contre un organisme de sécurité sociale subrogé dans les droits de la victime.

Sa configuration est, vous l'aurez deviné, à la fois inhabituelle et complexe. Elle peut être ainsi résumée. M. M... a été victime de graves complications à la suite de sa prise en charge aux Hospices civils de Lyon. La CCI a émis un avis favorable à son indemnisation, l'expertise diligentée ayant mis en évidence des manquements imputables à l'équipe médicale.

Au vu de cet avis, l'assureur de l'établissement, la SHAM, a transmis à M. M... et son épouse une offre transactionnelle. Ceux-ci ont préféré la décliner – mal leur en a pris, comme on le verra. La SHAM a par ailleurs indemnisé à l'amiable le régime d'affiliation de la victime, le RSI des Alpes, de ses débours déjà exposés, chiffrés à plus de 400 000 euros.

Saisi par les époux M... ainsi que par le RSI (au titre de ses débours futurs), le tribunal a diligenté, avant-dire droit, une nouvelle expertise. Contrairement à la précédente, elle a conclu que les fautes commises n'étaient pas à l'origine de tous les préjudices invoqués. Les HCL et la SHAM ont alors saisi le tribunal de conclusions tendant à ce que la RSI lui rembourse les sommes précédemment versées par l'assureur à titre amiable.

Le tribunal a suivi la position de l'expert judiciaire. Le montant alloué aux époux M... s'est ainsi avéré nettement inférieur à l'offre refusée. Les premiers juges ont, en revanche, rejeté l'action engagée contre le RSI, sur le fondement de la jurisprudence *Préfet de l'Eure* – la somme réclamée pouvant, selon eux, faire l'objet d'un titre exécutoire.

En appel, la cour a confirmé pour l'essentiel le jugement mais elle l'a toutefois annulé en tant qu'il se prononce sur les conclusions à l'encontre du RSI, aux droits duquel est venue la

CPAM du Puy-de-Dôme. La demande relevait, selon elle, du contentieux général de la sécurité sociale.

Les HCL et la SHAM vous demandent d'annuler l'arrêt dans cette mesure.

Une demande qui ne relève pas du contentieux général de la sécurité sociale

Dans sa version applicable au présent litige¹, l'article L. 142-1 du CSS inclut dans le contentieux général de la sécurité sociale « *les différends auxquels donnent lieu l'application des législations et réglementations de sécurité sociale ..., qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux (...)* ».

Or, la demande dirigée contre le RSI ne porte pas sur l'application du droit de la sécurité sociale mais du droit de la responsabilité médicale.

Cette action n'a d'ailleurs pas pour objet, contrairement à ce que relève l'arrêt attaqué, le recouvrement d'une « créance de l'assurance maladie » (comme c'est le cas lorsqu'une caisse verse à tort une prestation à un de ses assurés et cherche ensuite à le récupérer). C'est en effet la SHAM qui cherche à recouvrer la somme qu'elle estime lui être due...

Le litige ne relève donc pas du contentieux général de la sécurité sociale. La solution serait la même sous l'empire du droit actuellement en vigueur, le litige ne se rattachant à aucun des items énumérés par les actuels articles L. 142-1 et suivants du code.

Une demande qui ne relève à aucun autre titre de la compétence de la juridiction judiciaire

Vous pourriez vous borner à casser l'arrêt pour ce motif, mais il nous semble opportun de régler complètement cette question de compétence juridictionnelle, en vous interrogeant également sur la compétence éventuelle du juge judiciaire de droit commun.

Le fondement juridique de la demande

Deux points nous semblent devoir être, au préalable, précisés.

¹ Antérieure à la modification apportée par l'article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016

D'une part, si la demande a été présentée conjointement par les HCL et leur assureur, seul ce dernier a versé la somme litigieuse au RSI. Il paraît donc seul recevable à en demander le remboursement².

D'autre part, le fondement juridique de l'action ainsi engagée n'était pas précisément mentionné dans les écritures d'appel. Dans son pourvoi, la SHAM fait discrètement référence à la restitution de l'indu, qui nous semble bien être le fondement pertinent.

Si, contrairement au juge judiciaire, il est rare que vous soyez saisi d'une telle action, vous en admettez néanmoins de très longue date le principe. Vous l'avez d'abord dégagé de façon prétorienne, avant de faire directement référence à l'article 1376 du code civil, dans votre décision d'Assemblée société Jean Roques de 1961³.

Le cadre de cette action est aujourd'hui régi par les articles 1302 et suivants du code, et notamment son article 1302-1 dont il résulte que « *Celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû doit le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu.* »

Doutes possibles sur compétence de juridiction administrative

▪ A s'en tenir là, la compétence de la juridiction administrative pour connaître de ces conclusions ne va pas de soi.

Résumons-nous : une personne de droit privé (l'assureur), subrogé dans les droits d'un établissement public (les HCL), met en cause, sur le fondement d'une disposition du code civil, la responsabilité d'une autre personne privée, chargée d'une mission de service public administratif, elle-même subrogée dans les droits de la victime principale.... De quoi illustrer ce que certains commentateurs appelaient les « délices de la subrogation »...

Dans un souci de simplification, vous pourriez être tentés d'en rester à la jurisprudence traditionnelle selon laquelle la responsabilité d'une personne privée chargée d'un service public administratif relève de la compétence du juge judiciaire, lorsque, comme en l'espèce, elle ne met pas en œuvre des prérogatives de puissance publique (TC, 25 juillet 1982 Dame Cailloux, p. 449)⁴.

Reconnaissance de la compétence du juge administratif

² Le tribunal ne pouvait donc, au demeurant, lui opposer la jurisprudence *Préfet de l'Eure*.

³ p. 675

⁴ V. également Sect 13 octobre 1978, Assoc départementale pour l'aménagement des structures agricoles du Rhône ; et, pour un cas de compétence du juge administratif, CE, 1983, SA Bureau Veritas, TC 23 septembre 2002, sociétés Sotrame et Metalform.

- Pour autant, votre jurisprudence est déjà engagée dans le sens de la reconnaissance de votre compétence pour connaître d'une telle action.

Ainsi, dans une décision Commune de Jouques (5 avril 1993, n°119265, B), vous avez eu à connaître du cas d'une commune ayant reçu une indemnité d'une société d'assurances pour le compte d'un de ses assurés (dans le cadre d'un litige de garantie décennale des constructeurs). Vous avez fait droit à la demande de l'assureur au motif que le jugement sur le fondement duquel l'indemnité avait été versé avait ensuite été annulé en appel.

Dans ses conclusions, Marc Sanson justifiait votre compétence non par le fait que le versement avait été effectué au profit d'une personne publique mais par le fait qu'était en cause l'exécution d'un marché public.

Dans son manuel⁵, le président Odent souligne, dans le même sens, que l'action en restitution de l'indu relève de votre compétence lorsqu'elle se rattache à une « matière régie par le droit public ». Il ne suffit donc pas que la restitution de l'indu soit réclamée à une personne publique et à l'inverse, il vous arrive d'admettre votre compétence concernant des indus payés par une personne publique à une personne privée⁶.

En effet, lorsqu'est en cause une telle demande, c'est en fait l'obligation juridique pour la personne qui a effectué le paiement litigieux qui est contestée, même si c'est la responsabilité du bénéficiaire qui est mise en cause. Ainsi, par exemple, si l'agent public a reçu indument des traitements, c'est en fait son droit à les percevoir qui est débattu.

- Au cas d'espèce, le litige à l'origine de l'indu trouve son origine dans des fautes reprochées aux HCL dans la prise en charge d'un patient. La circonstance que soit recherchée la responsabilité de l'assureur privé de cet établissement n'est pas de nature à remettre en cause votre compétence.

En effet, eu égard à sa date de conclusion, postérieure au décret n° 98-111 du 27 février 1998 qui soumet au code des marchés publics les contrats d'assurance des personnes publiques, le contrat d'assurance conclu relève du droit public, en application de la loi « Murcef » du 11 décembre 2001⁷. Et vous avez jugé dans un avis Mme Renard de 2010⁸ que l'action directe de la victime contre l'assureur relevait de votre compétence en ce qu'elle poursuit l'exécution de l'obligation de réparer qui pèse sur ce dernier en application de ce contrat administratif.

⁵ P. 26

⁶ P. Amselek, La répétition de l'indu payé aux personnes publiques, Mélanges René Chapus, 1992. L'auteur cite les décisions suivantes : CE, 22 octobre 1937, Jourdan, p. 852 (rapport entre l'administration et ses cocontractants) et CE, 18 juin, 1937, Brandon, p. 23 (rapports avec ses agents).

⁷ I de l'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001

⁸ 31 mars 2010, n° 333627, A, concl. président Boulouis

Il doit logiquement en être de même, par voie de conséquence, du recours subrogatoire présentée par la caisse de sécurité sociale sur le fondement de l'article L. 376-1 du CSS.

Certes, il appartient au juge de faire application de règles de droit civil – plus familières au juge judiciaire – mais nous savons que ce critère n'est pas déterminant. Et sous réserve que les conditions posées par le code soient satisfaites, l'issue du litige dépend du point de savoir si les préjudices pris en charge par le RSI sont au nombre de ceux pour lesquels la responsabilité des HCL était engagée.

Le juge judiciaire n'est donc pas le mieux placé pour se prononcer sur le bien-fondé de cette action et il est, en outre, infiniment plus simple, dans un souci de bonne administration de la justice, que celle-ci puisse se greffer sur le litige dont le juge administratif a été saisi⁹.

Nous concluons donc :

- **à l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêt attaqué ;**
- **au renvoi de l'affaire à la cour dans la limite de la cassation prononcée, afin qu'elle apprécie si les conditions posées par le code civil pour l'exercice d'une action en répétition de l'indu sont satisfaites et, dans l'affirmative, qu'elle évalue les débours indemnisables ;**
- **au versement par la CPAM à la SHAM de 3 000 euros et rejet des conclusions de la CPAM aux mêmes fins.**

⁹ La solution est plus généralement en phase avec la jurisprudence récente en matière de responsabilité médicale qui se veut aussi simplificatrice que possible en matière de répartition de compétences. Ainsi, par exemple, vous avez jugé dans un avis SHAM du 9 mai 2019 (n° 426365) que l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en garantie de l'ONIAM contre les assureurs des structures de transfusion sanguine reprise par l'EFS devait être déterminé en fonction de la nature du contrat d'assurance conclu entre l'assureur et la structure reprise par l'EFS. Vous avez également retenu que la juridiction ainsi reconnue compétente l'était également pour statuer sur l'opposition formée par l'assureur contre le titre exécutoire émis par l'office, lorsque celui-ci a choisi cette voie pour procéder au recouvrement de sa créance.